La gestion de

CATASTROPHE

91-04577/

BIBLIOTHÈQUE ADMINISTRATIVE
Ministère des communications du Québec
Éléments de catalogage avant publication

Denis, Hélène, 1943-
La gestion de catastrophe : le cas d'un incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand / Hélène Denis. —— Québec : Publications du Québec, [1990].

«Ce rapport a été commandité par le Bureau de la protection civile du Québec et présenté au Comité de protection civile provincial».

«Ministère de la sécurité publique» —— P.[4] de la couv.
ISBN 2-551-14148-6

1. Catastrophes écologiques 2. Biphényles polychlorés 3. Crimes d'incendie – Québec (Province) – Saint-Basile-le-Grand I. Québec (Province), Bureau de la protection civile. II. Québec (Province). Comité de protection civile provincial. III. Québec (Province). Ministère de la sécurité publique. IV. Titre.

S42 A1 D45

Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

La gestion de CATASTROPHE

Hélène Denis

Professeure agrégée
Département de génie industriel
École polytechnique
Université de Montréal

Le cas d'un incendie dans un entrepôt de BPC à
Saint-Basile-le-Grand

Québec

Ce rapport a été commandité par le
Bureau de la protection civile du Québec
et présenté au Comité de protection civile provincial

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boul. Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Conception de la grille typographique: Matteau-Parent graphistes
Graphisme de la couverture: Design Eurêka
Photographie de la couverture: Canapress, Robert Giroux

Dépôt légal – 2e trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-551-14148-6
© Gouvernement du Québec

PREFACE

Au moment où j'ai soumis à la Protection civile du Québec le projet d'analyser la gestion de la catastrophe de Saint-Basile-le-Grand, j'avais comme objectif d'aider tous ces gestionnaires, qui avaient vécu le stress de l'événement, à mieux comprendre, en prenant un certain recul, la complexité de l'énorme tâche qui consiste à gérer un désastre.

Si je ne peux, encore aujourd'hui, évaluer dans quelle mesure j'ai eu ou non du succès dans cette tâche, une chose est certaine, cependant : c'est qu'un sous-produit de la recherche, non nécessairement prévu bien que souhaitable, a été la sensibilisation d'une grande partie de la population québécoise à la gestion de catastrophe. La présente édition, qui officialise en quelque sorte ce qui était jusqu'ici un rapport technique, est la manifestation de cet intérêt pour le sujet.

Le souhait que je formule, maintenant plus que jamais, est que chacune des personnes qui lira ce rapport sera ensuite en mesure d'agir, de façon préventive, dans sa communauté. S'il y a en effet des événements difficiles à prévoir, il en est d'autres, cependant, que la vigilance peut permettre d'éviter.

En ce sens, la Direction de la Sécurité civile a su faire preuve à la fois de courage mais aussi de largeur de vue, en permettant le développement et la diffusion d'un outil de compréhension de la dynamique de la gestion de catastrophe. Je suis heureuse et fière tout à la fois de participer à cette tâche qui, en dernière analyse, permet éventuellement soit de sauver des vies humaines, soit, tout au moins, d'améliorer la qualité de la vie, tout simplement.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1
AVERTISSEMENT 7

1. L'ÉVÉNEMENT 9
LA DIMENSION SPATIALE 9
GÉOGRAPHIQUE 10
LE DEGRÉ D'IMPLICATION LORS DE L'ÉVÉNEMENT 11
LA DIMENSION TEMPORELLE : LES PHASES 11
LE DÉCLENCHEMENT ET LA MITIGATION : DU 23 AOÛT AU 10 SEPTEMBRE 12
- Les douze heures du début 13
- Les seize jours d'attente 13
- Du 27 août au 10 septembre 14

LA NORMALISATION ET L'APRÈS-SINISTRE 15
- La normalisation du 10 au 20 septembre 15
- L'après-sinistre du 20 septembre au ? 15

2. LES INCERTITUDES, ÉLÉMENTS DE LA CRISE 17
UNE TYPOLOGIE DES CATASTROPHES SELON LEURS INCERTITUDES 19
LES INCERTITUDES DANS LE CAS DE SAINT-BASILE 22
LES INCERTITUDES TECHNIQUES 22
LES TECHNIQUES DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE 22
LES TECHNIQUES DE RECOUVREMENT DE L'ENTREPÔT 23
L'INCERTITUDE MÉTÉOROLOGIQUE 23
L'INCERTITUDE TOXICOLOGIQUE 23
LE PRÉLÈVEMENT D'ÉCHANTILLONS 23
L'ANALYSE 24
L'INTERPRÉTATION ET LA DIFFUSION DES RÉSULTATS 24
LES INCERTITUDES ORGANISATIONNELLES : LA GESTION DE CRISE 25

3. L'ORGANISATION 27
LE CAS DE SAINT-BASILE 31
LES DIFFÉRENTS RÔLES 33
LES RÔLES AU NIVEAU MUNICIPAL 33
LES RÔLES AU NIVEAU PROVINCIAL 33
- Les problèmes techniques 35
- Les problèmes sociopolitiques 35
- Les problèmes scientifiques 35

LES RÔLES AU NIVEAU FÉDÉRAL 36
LA COORDINATION (INCLUANT LA CENTRALISATION) 37
LA COORDINATION MUNICIPALE 37
LA COORDINATION ET LA CENTRALISATION PROVINCIALES 37
LA COORDINATION MUNICIPALE-PROVINCIALE 38
LA COORDINATION FÉDÉRALE 41
LA COORDINATION PROVINCIALE-FÉDÉRALE 41
L'AUTORITÉ 41
[illegible] 43
L'ORGANISATION MUNICIPALE DE L'URGENCE 43
LES RÔLES 43

LA COORDINATION : UNE CELLULE DE CRISE
UN CENTRE DE PRESSE ET UN CENTRE D'INFORMATION
L'IMPLICATION DE PLUSIEURS MUNICIPALITÉS
LES CONDITIONS DE L'INTERVENTION PROVINCIALE
L'ORGANISATION PROVINCIALE DE L'URGENCE
PROPOSITION 1 :
UN ORGANISME DIRECTEUR ?
PROPOSITION 2 :
UN « SECRÉTARIAT GÉNÉRAL ASSOCIÉ AUX MESURES D'URGENCE » ?
PROPOSITION 3 :
UN « OFFICE DES MESURES D'URGENCE » ?
LE LIEN PROVINCIAL-MUNICIPAL
LE LIEN PROVINCIAL-FÉDÉRAL
LE LIEN PROVINCIAL-AUTRES PROVINCES/ÉTATS LIMITROPHES
EN CONCLUSION, LE CHOIX ET LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT
LES RECOMMANDATIONS
4. LES COMMUNICATIONS
LE CAS DE SAINT-BASILE
LES COMMUNICATIONS ENTRE LES INTERVENANTS
COMMUNICATIONS ENTRE MINISTÈRES, ORGANISMES ET ENTREPRISES
LES COMMUNICATIONS À L'INTÉRIEUR DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES
LES COMMUNICATIONS AVEC LES SINISTRÉS
« QUE SE PASSE-T-IL/QUE FAUT-IL FAIRE ? »
« LES MIENS SONT-ILS EN SÛRETÉ ? »
LE RÔLE DES MÉDIAS
LES RECOMMANDATIONS
5. LA LOGISTIQUE 67
LE CAS DE SAINT-BASILE
LA LOGISTIQUE RELATIVE AUX PERSONNES ÉVACUÉES
L'ÉVACUATION, L'HÉBERGEMENT ET LA RÉINTÉGRATION
- Les processus d'évacuation et de réintégration
- L'utilisation des écoles comme centres d'hébergement
- Les conditions d'hébergement

L'ASSISTANCE FINANCIÈRE
LA SÉCURITÉ DU TERRITOIRE
LA LOGISTIQUE RELATIVE AUX TRAVAILLEURS ÉVACUÉS
L'ASSURANCE-CHÔMAGE
LA LOGISTIQUE RELATIVE AUX INTERVENANTS
LES PERMIS DE TRAVAIL
LE SECRÉTARIAT
DES ÉQUIPEMENTS PROTECTEURS
DES LOCAUX
DES FOURNITURES DE BUREAUX
LA SÉCURITÉ
DES ÉQUIPEMENTS DE COMMUNICATION
ÉLECTRICITÉ

NOURRITURE
LA CARTOGRAPHIE / LE DÉCOUPAGE DES RÉGIONS
LE TRANSPORT
LA LUTTE CONTRE L'INCENDIE
EN CONCLUSION : LES SUPPORTS TECHNIQUES
LES RECOMMANDATIONS
6. L'HUMAIN ET LA CULTURE
LE CAS DE SANDTRIGHT
FORMATION OU EXPÉRIENCE
LA FORMATION OU L'EXPÉRIENCE DES INTERVENANTS
L'EXPÉRIENCE PASSÉE : SIMILITUDES ET DIFFÉRENCES
LES QUALITÉS D'UN GESTIONNAIRE DE CRISE
LA CULTURE
LA TOILE DE FOND DE L'ÉVÉNEMENT
DEUX ÉCHELLES DE VALEURS
LA GRILLE DE RÉFÉRENCE DES INTERVENANTS
L'HUMAIN : LE STRESS ET LA CRISE
LE STRESS DES ÉVACUÉS
LE STRESS DES INTERVENANTS
- Rôles et stress
- Le stress de l'après-crise : l'évaluation et la reconnaissance
- Les éléments stressants

LES RECOMMANDATIONS
7. LA GESTION DE CRISE GOUVERNEMENTALE : SES FORCES ET SES FAIBLESSES, LES PROBLÈMES RENCONTRÉS AINSI QUE LES CONTINGENCES SITUATIONNELLES
LES POINTS FORTS
ORGANISATION
LOGISTIQUE
COMMUNICATIONS
CULTURE
LES POINTS FAIBLES
ORGANISATION
LOGISTIQUE
COMMUNICATIONS
CULTURE
LES PROBLÈMES
LES CONTINGENCES SITUATIONNELLES
AU MOMENT DE L'INCENDIE
À LA TEMPÉRATURE
À LA SITUATION
AU PRODUIT ET AUX CAPACITÉS DE LE DÉTECTER
AUX COMMUNICATIONS
AU TRANSPORT
À L'ORGANISATION
À LA CULTURE
CONCLUSION
ANNEXES
ANNEXE A : L'ÉCHANTILLON ET LA MÉTHODOLOGIE
ANNEXE B : FIGURES 2 ET 4, TABLEAU 3

«Il ne sera jamais trop tard pour tenter de bien faire, tant qu'il y aura sur terre un arbre, une bête ou un homme.»

Marguerite Yourcenar
Les yeux ouverts

L'incendie d'un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand en août 1988 a sensibilisé le Québec aux implications du risque technologique majeur. L'accident de Saint-Basile constitue de ce fait une source d'enseignements précieux pour l'apprentissage de la gestion de crise, pour le Québec, mais aussi pour toutes les personnes qui, à travers le monde, se préoccupent de ce sujet. C'est dans cette perspective qu'une étude, dont nous présentons ici les résultats, a voulu analyser les modalités de gestion de la catastrophe de Saint-Basile, de façon à en tirer les points forts, à conserver, et les points faibles, auxquels il faudrait remédier dans la planification des mesures d'urgence que réalisent les États modernes.

La recherche globale porte sur deux niveaux, distincts mais complémentaires, qui constituent en fait deux phases, intégrées dans le présent rapport. Dans la première, qui a donné lieu à un rapport d'étape le 4 novembre 1988, nous avons rencontré les personnes ayant fait partie du comité gouvernemental de coordination mis sur pied lors de la crise. La deuxième phase, pour sa part, a rejoint d'autres personnes de différents organismes, entreprises (privées ou publiques), ministères et municipalités qui ont eu un rôle à jouer dans la gestion de la catastrophe[1]. Les points considérés, dans des entrevues semi-structurées, étaient les suivants: l'origine de l'implication dans la crise, le déroulement des interventions, le partage des responsabilités et leur mise en oeuvre, la coordination et le leadership, la transmission de l'information (horizontale ou verticale) nécessaire à la prise de décision, les soutiens logistiques, les relations avec les médias et avec différentes organisations (privées, municipales, provinciales, fédérales), l'expérience en gestion de crise, les rôles respectifs du politique et de l'administratif et, enfin, les points forts (à conserver) et les points faibles (à améliorer).

Après avoir rappelé l'**événement** (chapitre 1) le présent rapport distingue les notions de crise et de catastrophe (chapitre 2) pour ensuite développer une réflexion donnant lieu au développement d'une **typologie des catastrophes**, lesquelles peuvent ou non être considérées comme crises selon le degré d'incertitude qu'elles comportent. L'objectif de cette catégorisation est d'aider à mieux comprendre l'analyse proprement dite de ce qui s'est passé, en terme de gestion de crise, à Saint-Basile[2]. Cette analyse reprend un cadre théorique développé ailleurs[3] et selon lequel, face à un environnement turbulent et incertain, une organisation va tendre à mettre en oeuvre différentes stra-

[1] *Voir Annexe A pour le détail de l'échantillon et de la méthodologie.*
[2] *Afin d'alléger le texte et d'en faciliter la lecture, nous écrirons désormais «Saint-Basile» pour «Saint-Basile-le-Grand».*
[3] *H. Denis.* La dynamique organisation-environnement: une analyse stratégique. *Paris, Thèse de Doctorat d'État, 1987, à paraître sous le titre:* Stratégies d'entreprise. *Montréal, Éditions Agence d'Arc et Paris, Economica, 1990.*

tégies globales, intégratrices des comportements, à savoir notamment la structuration, la technologie et la culture. Chaque chapitre comporte la description de ce qui s'est passé à Saint-Basile, suivi de recommandations. Sont successivement traitées: l'**organisation** (chapitre 3), la **communication** (chapitre 4), la **logistique** (chapitre 5), ce dernier incluant les supports techniques des communications. C'est dans la **culture** (chapitre 6) que seront traités la formation, l'expérience précédente en gestion de crise et son utilité, dans le cas présent, de même que le stress encouru, pour l'individu. Le chapitre 7, pour sa part, dresse la **liste des points forts et des points faibles**, tels qu'exprimés par les participants dans leur ensemble, et expose des éléments contingents de la situation, c'est-à-dire qui font en sorte qu'à Saint-Basile, «on a été chanceux».

Il faut dès maintenant mentionner certaines particularités de la recherche, à savoir en premier lieu le fait qu'elle ait été réalisée parallèlement à des enquêtes judiciaires, ce qui lui donne une dynamique bien spéciale (et ceci bien que les interviewers aient toujours précisé qu'il s'agissait d'une recherche indépendante). C'est ainsi que les représentants d'Environnement-Canada se sont vu interdire de parler de Saint-Basile par le ministère de la Justice du Canada, et ce n'est qu'après négociations que leur participation a pu être assurée, moyennant la présence d'un avocat du ministère de la Justice lors de l'entrevue. Peut-être est-ce aussi à cause de ces enquêtes qu'il a été difficile d'obtenir des données objectives sur les événements, telle l'origine d'une action, celle-ci étant revendiquée par plusieurs intervenants. En tout état de cause, ces limites, une fois considérées, n'empêchent pas l'objectif de cette recherche d'être atteint, à savoir comprendre comment une crise est incertitude et trouver les moyens de gérer, précisément, de telles situations d'incertitude. Ces limites démontrent au contraire qu'il y a eu, et qu'il y a encore, incertitude dans la gestion de la catastrophe en question. Une dernière remarque enfin, a trait au fait que l'événement étant maintenant passé, on observe une tendance à le minimiser: loin de nous l'idée de «catastrophiser», mais il faut se rappeler, en lisant ce qui suit, que le soir du 23 août 1988 les intervenants ne pouvaient juger de la gravité de la situation que de l'extérieur, par les flammes qui se dégageaient du brasier.

Pour finir, je désire remercier tout d'abord ceux qui ont permis cette étude, à savoir en premier lieu le Comité de protection civile provincial qui a donné le coup d'envoi à sa réalisation. Protection civile a aussi constamment supporté le travail entrepris, en collaborant notamment à la constitution de l'échantillon, mais aussi en montrant un intérêt marqué pour la recherche, quels que soient ses résultats. Une telle attitude reflète de la part de toutes ces personnes une grande ouverture d'esprit et une grande capacité à prendre des risques, puisque le statut universitaire du chercheur faisait en sorte que ces résultats ne viseraient pas à camoufler des réalités parfois pénibles. Quant à mon intérêt personnel, c'était de profiter de l'occasion offerte pour susciter le développement, dans cette phase cruciale de l'après-crise, d'un apprentissage des organisations pour gérer les crises. Merci également

aux membres de mon équipe, Éric Alsène, Chantale Boily et Normand Alexandre, qui m'ont apporté un appui constant, le premier en pilotant pendant ce temps les autres recherches de notre équipe et les seconds en travaillant avec enthousiasme au projet ; merci aussi à Sorecom et à ses interviewers, Raymond Bernier, Diane Carignan et Martine Maltais, qui ont fourni beaucoup plus de temps et d'énergie que le contrat n'en prévoyait, et ceci par motivation intrinsèque.

Merci enfin à tous ceux, et non les moindres, qui ont donné généreusement de leur temps et de leur énergie pour répondre à nos questions. C'est grâce à ces quatre-vingt-quatre personnes, en fait, que ce rapport a vu le jour, dans la mesure où toutes étaient convaincues que cette réflexion était nécessaire pour faire mieux, la prochaine fois. Si elles présentaient des images parfois différentes de la crise, c'est que leur position en éclairait un aspect particulier[4], ce pourquoi d'ailleurs elles avaient été choisies. J'espère que les personnes rencontrées sentiront, à la lecture de ce rapport, à quel point leur participation a été importante, bien que la quantité d'information recueillie n'ait pas permis de redonner en détail toute l'information et qu'il ait fallu faire des choix. Si des erreurs d'interprétation ont pu se glisser, j'en assume l'entière responsabilité et je m'en excuse à l'avance auprès des personnes concernées.

[4] *P. Shrivastava. Bhopal : Anatomy of a Crisis. Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., 1987, qui souligne les perceptions des différents intervenants dans la catastrophe.*

AVERTISSEMENT

Quelques mises en garde s'imposent avant de passer à la lecture du rapport:

1. Les recommandations s'orientent résolument vers le futur, en considérant les erreurs ou les points faibles de la gestion de crise comme des moyens d'apprendre, pour l'avenir. Il ne s'agit donc pas de recherche de boucs émissaires.

2. À cause des difficultés mentionnées ci-dessus à recueillir les faits exacts, plusieurs questions restent sans réponse, mais l'objet de ce rapport est davantage de proposer des modes de fonctionnement futurs, pour des événements qui comporteront eux aussi de l'incertitude.

3. Par ailleurs, chaque crise est différente, et les recommandations les plus pertinentes ne pourront jamais tout prévoir, puisque la crise est précisément incertitude.

4. Si la recherche ne touche pas aux aspects fort importants, pour la gestion de la catastrophe, de la prévention ou encore de l'absence du propriétaire, il ne faudrait toutefois pas les oublier en filigrane du présent rapport.

5. Les échéanciers très serrés n'ont pas permis d'apporter un soin particulier à la rédaction. Aussi, faut-il s'attacher davantage à l'esprit qu'à la lettre et ne pas voir de significations cachées dans certaines phrases qui pourraient sembler obscures.

6. Les titres des structures proposées ne sont qu'indicatifs et non définitifs. Par ailleurs, à moins qu'ils ne soient précisés, les différents ministères cités correspondent toujours à ceux du gouvernement du Québec.

7. L'analyse et la présentation se situent volontairement à un niveau suffisamment abstrait pour ne pas trahir, nous l'espérons du moins, le caractère confidentiel des entrevues.

LA DIMENSION SPATIALE

GÉOGRAPHIQUE

Bien que ce rapport s'adresse aux personnes qui ont vécu et connu la crise, il est quand même nécessaire de préciser l'événement, tel que les données recueillies permettent de le reconstituer. Ce qui caractérise tout d'abord le cas de Saint-Basile, c'est que le panache de fumée de l'incendie a touché trois municipalités, Saint-Basile, Saint-Bruno et Sainte-Julie, et aurait pu s'étendre à quelques autres, notamment Boucherville et Montréal-Est. Ce qui introduit une première caractéristique de ce genre de catastrophe écologique, à savoir son manque de frontières définies et la vulnérabilité de tous au risque. Les personnes évacuées (6029 au total, selon les données de Protection civile) se sont réparties dans des écoles transformées en centres d'hébergement, pour le premier soir, ou chez des proches qui les ont accueillies[5]. On loge aussi les sinistrés dans des hôtels, soit immédiatement dans le cas de certaines municipalités, soit après quelques jours, dans d'autres. De telles décisions ont trait à la première phase de gestion de la catastrophe, celle qui concerne les municipalités toutes proches de l'action.

LE DEGRÉ D'IMPLICATION LORS DE L'ÉVÉNEMENT

Parler des sinistrés introduit une autre facette de la dimension spatiale de la catastrophe, relative celle-là à l'implication des différents intervenants. On distingue ainsi :

1. Une première zone, composée des personnes les plus directement touchées par l'événement, au niveau de leur santé ou de leur gagne-pain, ou les deux à la fois. Cette catégorie est composée des familles situées dans la zone évacuée, d'autres personnes telles celles travaillant dans le périmètre de sécurité, soit régulièrement, soit à cause de l'événement (en particulier pompiers et policiers), des visiteurs des familles évacuées, des automobilistes traversant la zone au moment de l'événement.

2. Une deuxième zone, composée des intervenants des différents paliers gouvernementaux (politiciens ou fonctionnaires), des médias, ainsi que de certaines entreprises, privées ou publiques, ayant eu à intervenir dans la gestion de la catastrophe (Bell, Hydro-Québec, Sanivan, Eco-Recherche, etc.).

3. Dans une troisième zone se situent les familles et les amis des évacués, directement touchés par le sinistre : ce sont eux qui vont chercher à obtenir de l'information sur ce qui arrive à des êtres chers.

4. Dans une quatrième zone se situe le reste de la population du Québec, que l'on peut ici encore répartir en cercles concentriques s'étendant, si l'on veut, à l'univers entier, en terme d'implication et de sensibilisation.

[5] *Il n'est toujours pas possible de savoir s'il y eut, comme à Three Mile Island, des évacuations spontanées, c'est-à-dire en dehors de la zone évacuée formellement.*

Cette catégorisation spatiale permet de comprendre que des besoins spécifiques correspondent à chacune des zones : besoins de services de santé, d'assurance-chômage, de garderies (après plusieurs jours de cohabitation ininterrompue dans des situations de stress), pour la première, logistique, entre autres, pour la deuxième, et ainsi de suite. C'est dans cette deuxième catégorie surtout que se situe notre échantillon, puisque c'est elle qui, en fait, gère la crise (bien que certains intervenants puissent aussi faire partie du premier cercle, tel le député provincial dont la famille a été évacuée ou encore les présidents des comités de citoyens).

LA DIMENSION TEMPORELLE : LES PHASES

La durée est peut-être le phénomène le plus marquant d'une crise du type de celle de Saint-Basile. On retrouve dans le cas présent plusieurs phases, à savoir : 1) le *déclenchement* (dans ce cas-ci, l'incendie), incluant l'alerte ; 2) la *mitigation*, c'est-à-dire la minimisation des impacts, caractérisée par la lutte à la fois technique contre l'incendie et à la fois contre les effets de celui-ci sur la santé, c'est-à-dire les mesures de protection de la population, incluant l'évacuation et les soins hospitaliers : 3) la *normalisation*, c'est-à-dire le retour à la situation pré-catastrophe et la réintégration des domiciles ; 4) *l'après-sinistre*, incluant les conséquences à moyen ou long terme des actions lors du sinistre. Les deux premières phases, constituent, selon nous, la crise, c'est-à-dire l'incertitude, comme il sera vu plus bas. Il faut bien noter que le terme de « phases » est employé volontairement de préférence à celui d'« étapes », puisqu'il s'agit plutôt de vagues successives, s'emboîtant les unes dans les autres, contrairement à des étapes qui supposeraient un début et une fin bien définis. Par ailleurs, nous n'incluons pas ici la phase prodromique[6] dans laquelle des signes précurseurs de l'événement laissaient présager la crise.

Chacune de ces phases correspond aussi à des sentiments humains particuliers : les deux premières peuvent être celles de la « lune de miel »[7], ou encore de la haine (chez les intervenants, parfois aussi de la méfiance dans la population). Les deux autres phases pour leur part, bien qu'attirant moins l'attention, n'en présentent pas moins des dangers de désillusions[8], quand ce ne sont des règlements de compte ou, de façon plus positive, de nouvelles amitiés et coopérations. Comme pour les traités mettant fin aux guerres, la toute dernière phase peut constituer le prélude à une nouvelle crise.

Parmi ces phases, le moment le plus important de la crise[9] est l'analyse des résultats scientifiques et la prolongation de l'évacuation (39 % des 50 interviewés qui ont répondu à la question, moins 14 réponses qui ne peuvent être classées), suivi de la lutte contre l'incendie et l'évacuation (36 %), de la nomination du coordonnateur gouvernemental (19 %) et de l'émission de chèques aux sinistrés (6 %).

[6] *P. Shrivastava, op. cit.*
[7] *B. Raphael. When Disaster Strikes : How Individuals and Communities Cope with Catastrophe. New York, Basic Books, Inc., 1986, p. 8.*
[8] *Idem*
[9] *En réponse à une question ouverte de la grille d'entrevue (voir Annexe A).*

LE DÉCLENCHEMENT ET LA MITIGATION : DU 23 AOÛT AU 10 SEPTEMBRE

La crise de Saint-Basile s'étend, pour ce qui est des deux premières phases, du 23 août au 10 septembre 1988, c'est-à-dire sur 18 jours. Ces phases à leur tour peuvent se subdiviser en deux : les 12 premières heures sont cruciales, puisque c'est le moment où se prennent des décisions relatives à la lutte contre l'incendie et à l'évacuation. Elles sont suivies de l'attente, 17 jours de prélèvements, analyses et interprétations des échantillons scientifiques quant à la toxicité des effets de l'incendie, avant de pouvoir procéder à la réintégration des domiciles.

LES DOUZE HEURES DU DÉBUT. « Il semble que chaque crise débute avec un appel téléphonique... »[10] : celle de Saint-Basile n'a pas échappé à la règle, mais elle a néanmoins été diffusée chez les intervenants (à l'exception de quelques personnes) surtout par les actualités télévisées de 22 heures à Radio-Canada. Essentiellement, ces douze premières heures se caractérisent par :

- des problèmes de communications téléphoniques ;
- une incertitude quant à la lutte contre l'incendie (voir plus bas) et le rôle support des services d'incendie des municipalités avoisinantes ainsi que celui de la Ville de Montréal ;
- le leadership de la directrice générale de la municipalité de Saint-Basile et la mise en place des plans d'urgence des trois municipalités concernées ;
- l'absence notoire du propriétaire ;
- le refus de Saint-Basile de demander l'état d'urgence ;
- l'intervention de la Sûreté du Québec (S.Q.) pour la sécurité ;
- l'intervention d'Environnement-Québec, selon les pouvoirs qui lui sont donnés par la loi ;
- le rôle support d'Environnement-Canada et d'Eco-Recherche, pour l'échantillonnage ;
- le rôle support de la Défense nationale, pour l'acheminement de mousse pour l'incendie ;
- le rôle support de Sanivan, notamment pour le contrôle des eaux usées ;
- l'absence du Bureau de la protection civile ;
- l'intervention du ministre de l'Environnement ;
- l'intervention de spécialistes des BPC (Canutec, les Drs Roy et Carrier) ;
- l'évacuation successive des secteurs de Saint-Basile, Saint-Bruno et Sainte-Julie.

LES SEIZE JOURS D'ATTENTE. C'est cette phase qui laisse paraître les incertitudes toxicologiques (voir plus bas). Pendant ce temps, se pose essentiellement le problème de la gestion de l'attente, c'est-à-dire des mesures adoucissant cette attente et visant aussi à rétablir la confiance de la population, fortement ébranlée par le fait que l'événement redouté s'est

[10] P. Shrivastava, op. cit., p. 192

produit, d'une part, mais aussi, d'autre part, par des informations soit contradictoires, lorsque diffusées librement dans les premiers temps, soit données au compte-gouttes pour pallier la situation précédente, mais créant de ce fait rumeurs et panique. Cette phase se subdivise elle-même en deux, dont le point tournant est la nomination d'un coordonnateur par le gouvernement, la S.Q. qui nommera à ce poste son directeur général adjoint.

Les cinq premiers jours : jusqu'au 27 août en soirée.

Cette étape se caractérise notamment par :

- l'incertitude toxicologique (voir plus bas) ;
- l'incertitude technique relative au recouvrement de l'entrepôt ;
- la mise en place de la sécurité (des domiciles et du site) ;
- la mise en place d'un comité intermunicipal agissant comme mécanisme de transmission d'information ;
- la mise en place d'un comité gouvernemental de gestion de crise agissant comme décideur ;
- l'intervention massive de politiciens, de fonctionnaires de différents niveaux et des médias dans la municipalité sinistrée ;
- la non-coordination des fonctionnaires provinciaux ;
- le manque d'information de la population sinistrée et les rumeurs concomitantes ;
- l'hébergement des sinistrés dans des hôtels ;
- les tests pour la santé ;
- les rivalités, les guerres de territoires, la recherche de vedettariat, le stress, mais aussi la coopération et le développement de relations de confiance qui se perpétueront.

DU 27 AOÛT AU 10 SEPTEMBRE. Cette étape se caractérise par :

- la coordination de la logistique et des mesures de gestion de l'attente ;
- la coordination de l'information, assurée par la S.Q., sous la direction du comité gouvernemental ;
- la réticence des ministères et des médias face à ce rôle de la S.Q. ;
- le soulagement d'avoir un coordonnateur officiel ;
- l'évacuation de 400 autres personnes ;
- les décrets d'assistance financière aux sinistrés et leur mise en oeuvre ;
- l'intervention d'un comité international d'experts, pour réduire l'incertitude toxicologique ;
- la poursuite des rivalités, mais aussi des coopérations ;
- le caractère intolérable du stress, pour certaines personnes, suite à la visibilité de leur rôle et à la pression exercée sur elles ;
- la négociation d'un nouveau consensus social avec les comités de citoyens.

LA NORMALISATION ET L'APRÈS-SINISTRE

LA NORMALISATION :
DU 10 AU 20 SEPTEMBRE. La normalisation couvre une période de temps différente selon qu'on la fait débuter au moment où l'incendie est maîtrisé, c'est-à-dire, à toutes fins utiles, le 24 août, ou plutôt au moment où les risques pour la santé sont écartés, c'est-à-dire le 10 septembre, après que le comité international d'experts se soit prononcé. La réintégration dans les foyers se fait sous le contrôle de la S.Q., en bon ordre, ce qui fait se terminer cette phase avec le départ de la S.Q., le 20 septembre.

L'APRÈS-SINISTRE :
DU 20 SEPTEMBRE AU ? . C'est la phase dont cette recherche fait partie, puisqu'à titre de post-mortem elle dénote un désir des intervenants d'apprendre comment faire mieux, la prochaine fois. C'est aussi la période des poursuites légales, dont il a été question en introduction, celle des règlements de compte ou de menaces à cet égard. Néanmoins, c'est également celle des coopérations nouvelles, découvertes pendant la crise, notamment entre représentants de différents ministères. C'est surtout l'heure de payer la note en regard des décisions et engagements pris dans l'incertitude. C'est finalement le moment où la décompression laisse une fatigue généralisée chez certains intervenants, c'est aussi celui où l'on reçoit ou non des témoignages officiels (remerciements, promotions, etc.) reconnaissant l'importance de la contribution pendant la crise. Bref, c'est une phase cruciale, susceptible d'influencer profondément la gestion de crises futures.

2

LES INCERTITUDES, ÉLÉMENTS DE LA CRISE

De nombreuses typologies de crises ont été presentées[11], de même qu'a déjà été entreprise une réflexion quant à la définition de la catastrophe[12], qu'il ne s'agit pas de reprendre ici. L'important, c'est de comprendre que la catastrophe, telle que nous l'entendons dans l'étude présente, est constituée par un événement soudain, dont la probabilité est faible, mais, s'il survient, dont les conséquences sont importantes (pour un individu, une organisation, une communauté), soit en termes de coûts financiers ou matériels, soit en terme de coût pour la santé physique ou psychologique, soit dans ses implications politiques, ou le tout simultanément. La crise, pour sa part, c'est essentiellement le blocage à l'action, là où la turbulence (représentée par le nombre d'éléments à considérer dans une décision, leur complexité, leur imprévisibilité ou leur évolution rapide dans le temps, ou par le tout simultanément), devenue incertitude, ne peut être maîtrisée par les décideurs. Par ailleurs, la crise se caractérise aussi par le besoin d'agir, et ceci rapidement, alors que précisément les critères présidant à l'action ne sont pas clairs et qu'il n'existe plus de règles de conduite reconnues.

Ce qui nous intéresse, dans ce qui suit, ce sont les crises causées par des catastrophes, naturelles ou technologiques (la distinction entre ces deux types de catastrophe selon leur origine est de plus en plus considérée comme ténue). Voilà pourquoi il y a lieu de présenter une typologie des catastrophes développée dans le cadre de cette recherche, et qui devrait permettre d'éclaircir quelque peu ce qui s'est réellement passé dans la gestion de crise de Saint-Basile.

UNE TYPOLOGIE DES CATASTROPHES SELON LEURS INCERTITUDES

Dans ce qui suit, le terme de catastrophe est employé au sens défini plus haut. C'est dire que certains phénomènes, telles les pluies acides, bien qu'ayant des conséquences graves, ne sont pas ici considérées comme catastrophes. La typologie proposée évite aussi de distinguer les catastrophes selon leur origine, dans la mesure où, comme nous l'avons vu précédemment, l'intervention humaine influence de plus en plus le «naturel» des catastrophes naturelles. Elle reprend le concept d'incertitude, en posant deux grands axes, à savoir :

- **l'incertitude de perception d'un danger, par la population** d'un territoire donné : entre ici en jeu l'existence ou non de repères sensoriels, telle la vue pour un incendie ou encore l'odorat pour certains produits chimiques (ou les deux à la fois, comme dans le cas de Saint-Basile). La perception, telle qu'entendue ici, s'étend aussi à la signification et à l'interprétation du phénomène en question. Il y a donc des événements que la population peut facilement percevoir et interpréter (les effets d'un tremblement de terre ou de l'échouement d'un super-pétrolier) et, à l'autre extrême du continuum, des situations qui lui échappent, à moins qu'elles ne soient interprétées pour elle (les

[11] *A ce sujet, voir notamment : I.I. Mitroff «Crisis Management : Cutting through the Confusion»*, Sloan Management Review, *29, hiver 1988 : 15-20; E.L. Quarantelli. «Disaster Crisis Management : A Summary of Research Findings»*, Journal of Management Studies, *25,4, Juillet 1988 : 373-385; R.G. Gephart, Jr. «Making Sense of Organizationally Based Environmental Disasters»*, *Journal of Management, 10,2, 1984 : 205-225.*

[12] *H. Denis.* Le risque technologique majeur. *Montréal, École polytechnique, rapport technique EPM/88-29, 45 p.*

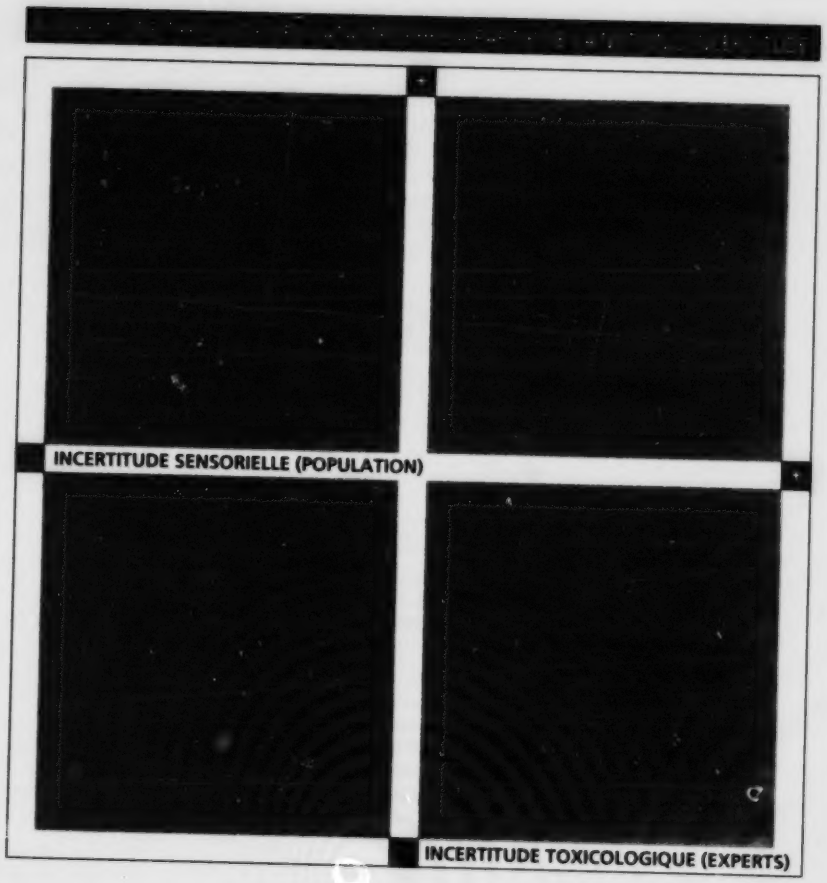
empoisonnements, à l'exception bien entendu des personnes directement touchées).

- l'incertitude quant aux **effets du phénomène**: dans le cas présent, nous choisissons les effets sur la santé physique des individus, et leur incertitude pour les experts. Il y a alors des événements dont les effets sur la santé sont connus (l'explosion de Challenger) et d'autres soulevant encore beaucoup d'incertitude (des fuites dans les laboratoires de recherche biologique, par exemple). Il est à noter que d'autres axes peuvent s'ajouter à ce dernier, notamment les effets économiques, psychologiques, politiques, etc.

La typologie, illustrée à la Figure 1 qui suit, indique que, à mesure que l'on va vers la droite et vers le haut, sur les deux axes de la grille, on passe à des degrés plus élevés d'incertitude. Le cas de Saint-Basile comporte les deux types d'incertitude. Incertitude de perception, ce qui suscite le besoin de recourir à des interprètes, experts, journalistes, etc., qui vont expliquer le phénomène, à quoi vient s'ajouter le rôle des mythes, croyances, etc., dans son interprétation (on pense ici, entre autres, à la signification de «BPC» dans la population). Incertitude, sur l'autre axe, des connaissances scientifiques: si l'on connaît relativement bien les conséquences d'un déversement de BPC (par exemple celui survenu en Ontario) ou encore celles de leur réaction lorsqu'on les brûle à 1200 °C[13], on ne connaît rien de celles qui touchent un incendie dont on ne peut évaluer le degré de chaleur. Autre caractéristique de ce type de catastrophe, c'est que l'incertitude scientifique s'insère dans sa gestion même, influençant le déroulement de ses phases, contrairement en cela aux désastres qui impliquent un événement terminé, fut-il tragique (comme le cas de l'Arménie soviétique et, plus encore, celui de l'explosion de Challenger).

La catastrophe toutefois, si elle peut dégénérer en crise en suscitant des blocages à l'action, ne le fait pas nécessairement, ni dans tous les cas. Ainsi, quelques semaines après l'incendie de Saint-Basile, on assistera à un événement du même genre à Ville-la-Salle, mais maîtrisé immédiatement par les pompiers (c'est là du moins l'information qu'on a donnée à la population). De même le sinistre de Mississauga, bien que grave et supposant de l'incertitude, notamment quant à ce qui brûle exactement, ne provoquera pas une crise de l'ampleur de celle de Saint-Basile. La différence, et ce serait là un troisième axe qui viendrait s'ajouter aux deux autres, tient dans l'action subséquente des intervenants, en particulier dans la politisation de la catastrophe, qui la fait dégénérer en crise. C'est en effet au moment où la population sait à la fois que la catastrophe suppose de l'incertitude et que ses effets doivent être graves, puisqu'il y a mobilisation de moyens et de personnel (journalistes, politiciens, etc.) avec, en toile de fond, un décor de crise (comme il sera vu au chapitre sur les communications), que la catastrophe devient réellement crise.

[13] C. Rioux, «Bye-bye BPC», L'Actualité, janvier 1989, 37-39.



Comme nous l'avons vu précédemment, le cas de Saint-Basile se situe très haut sur l'axe de l'incertitude relative à la santé, ce qui explique que l'on aura recours à des experts internationaux pour faire la lumière sur ce qui sera appelé dans ce qui suit l'incertitude toxicologique. Sur l'axe de la perception par la population, il faut distinguer deux choses : d'une part, le repérage, c'est-à-dire la connaissance de ce qui brûle, dans le cas présent.

Ainsi, si les résidents des municipalités avoisinantes connaissaient le contenu de l'entrepôt (mis à part les spécialistes de l'environnement, bien entendu), il reste qu'un hangar de produits toxiques n'est pas toujours reconnaissable, comparativement à une centrale nucléaire, par exemple. Cette connaissance se double des repères sensoriels qui accompagnent l'événement : c'est ainsi qu'à la fois la vision et l'odorat ont joué, dans le cas de Saint-Basile, comme à Bhopal, contrairement, par exemple, à ce qui s'est passé à Three Mile Island, où il était impossible pour les gens de l'extérieur de comprendre ce qui se passait dans la centrale. Tchernobyl, pour sa part, n'a que des repères visuels, mais il est facile de comprendre que le bâtiment est une centrale nucléaire, ce qui permet d'identifier le danger rapidement et de façon précise[14]. Tout ceci nous amène à préciser quelles incertitudes ont caractérisé le cas de Saint-Basile.

LES INCERTITUDES DANS LE CAS DE SAINT-BASILE

LES INCERTITUDES TECHNIQUES

LES TECHNIQUES DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE. C'est l'incertitude relative à l'incendie, c'est-à-dire à ce qui brûle effectivement, d'une part, et aux moyens de combattre les flammes, d'autre part. Tout d'abord, il semble bien que l'on ignore le contenu exact de l'entrepôt, bien que le Service des incendies de la municipalité connaisse la disposition des barils (nord-sud). Les contenus sont clairement identifiés, mais il semblerait que les codes soient parfois erronés, la différence entre BPC liquides et solides n'étant pas évidente. On ignore la quantité exacte de ce qui est entreposé, de ce qui brûle. Le propriétaire est absent. Bref, il n'y a pas consensus sur ce qui a brûlé, et ceci jusqu'à plusieurs jours après la catastrophe.

À cette incertitude sur ce qui brûle s'ajoute une autre incertitude, relative aux techniques de lutte contre l'incendie : s'opposent ici la méthode de l'eau et celle de la mousse, comme il arrive fréquemment lors d'accidents chimiques[15]. Le chef du Service des incendies voit le feu comme un feu de structure, exigeant de l'eau, alors que d'autres intervenants suggèrent d'utiliser la mousse, dans la mesure où, selon eux, l'eau sur un feu de BPC augmente le taux de furannes. À un moment, on pense même faire intervenir des avions de l'Armée canadienne spécialisés dans l'épandage de la mousse, mais on décide d'utiliser l'épandage par camion. On demande alors la mousse à la fois à l'aéroport militaire de Saint-Hubert et aux raffineries de l'est de Montréal, manque de coordination qui, une fois encore, se retrouve fréquemment dans des cas semblables[16]. Les partisans de l'eau percevront la mousse comme inutile (parce qu'il y avait trop de grands espaces pour qu'elle soit efficace) et les partisans de la mousse affirmeront au contraire que c'est après avoir utilisé la mousse que le feu s'est éteint (alors que, selon les autres, il se serait éteint aussi avec l'eau).

Tout ceci montre qu'il y a incertitude technique relative à l'incendie, à ce qui brûle et aux moyens de combattre le feu. Si la responsabilité de la lutte contre l'incendie semble toujours incomber au chef du Service des

[14] *Le lecteur est, bien entendu, libre de situer les evenements ou il le desire, cette typologie n'etant presentee qu'a titre indicatif.*

[15] *E.L. Quarantelli, Sociobehaviol Responses to Chemical Hazards. Preparation For and Response To Acute Chemical Emergencies at the Local Community Level. University of Delaware, Disaster Research Center, Working Paper no. 17, 1984, p. 102.*

[16] *Idem.*

incendies de la municipalité, il semble bien que de chaudes discussions aient eu lieu, et ceci aux moments cruciaux des premières heures. Une autre incertitude, pour certains intervenants tout au moins, concerne l'épandage de calcium dans l'entrepôt, substance qui, transportée par le vent, provoque des éruptions cutanées qu'on attribuera aux BPC. Il faut de plus bien comprendre que cette incertitude technique va influencer l'évacuation, dans la mesure où un panache de fumée provenant d'un incendie de BPC est considéré comme hautement toxique et exige alors l'évacuation, parfois définitive, des territoires qu'il survole (ce qui explique les premières rumeurs, « alarmistes »).

LES TECHNIQUES DE RECOUVREMENT DE L'ENTREPÔT. Le recouvrement de l'entrepôt, au moment où le vent doit tourner, soulève une autre incertitude. Différentes techniques sont envisagées pour le recouvrement et le choix aurait été fait, semble-t-il, en fonction du court terme : le modèle choisi va toutefois à l'encontre des règlements municipaux, du Code du bâtiment et du Code canadien des incendies. Il est dangereux pour le feu, ce qui provoquera une autre incertitude technique, laquelle exigera la présence permanente sur les lieux d'un camion de mousse (fourni par l'Armée). Finalement, on assistera à l'écroulement d'une partie de la toile, lors d'une tempête. Toutes ces constatations n'ont pas pour but de rechercher des coupables, mais au contraire de montrer qu'il n'existe pas de « one best way » à certains problèmes techniques et que la décision se fait dans des conditions parfois difficiles, en situation d'incertitude.

L'INCERTITUDE MÉTÉOROLOGIQUE

À l'incertitude technique, s'ajoute l'incertitude météorologique, puisque la direction du panache de fumée toxique ne peut être connue à l'avance et est toujours sujette à changement. Ce qui signifie qu'il faut se tenir prêt à évacuer de nouveaux secteurs en un laps de temps relativement court, comme le démontre d'ailleurs la deuxième évacuation. Pour pallier cette incertitude, ou tout au moins tenter de la prévenir, le Service de l'environnement atmosphérique d'Environnement-Canada fournit à la fois les prévisions météorologiques, mais aussi des modèles complexes de simulation de dispersion des gaz pour déterminer la trajectoire et la concentration du panache de fumée.

L'INCERTITUDE TOXICOLOGIQUE

L'incertitude majeure de l'incendie de BPC de Saint-Basile est sans contredit d'ordre toxicologique, notamment parce que la décision de permettre à la population de réintégrer les lieux dépend de la toxicité retrouvée dans les analyses d'air, d'eau, de sol, d'aliments, etc. Ces analyses sont complexes, longues, et leurs résultats dépendent de la qualité des échantillons prélevés. L'incertitude se subdivise alors en éléments relatifs à la collecte d'informations scientifiques, à l'analyse et à l'interprétation des résultats[17]. Environnement-Québec met sur pied un groupe de travail devant procéder à la caractérisation environnementale. Il a pour fonction de planifier les échantillons, de colliger et interpréter les données, de coordonner et contrôler la qualité des analyses et de valider les données.

[17] *Comme dans toute démarche d'évaluation sociale de la technologie. A ce sujet voir : H. Denis.* Technologie et société. *Montréal, Éditions de l'École polytechnique de Montréal, 1987, 242 p.*

On verra cependant que d'autres intervenants vont s'insérer, dans chacune des trois étapes, puisque Environnement-Québec n'est pas seul en scène.

LE PRÉLÈVEMENT D'ÉCHANTILLONS. La collecte d'échantillons de sol, d'air et d'eau est réalisée par Environnement-Québec, avec le support d'Environnement-Canada et d'une firme privée, Eco-Recherche. Environnement-Canada offre immédiatement et spontanément ses équipements mobiles (équipements que ne possède pas Environnement-Québec). Quant à Eco-Recherche, la firme sera recommandée par un expert en BPC d'Hydro-Québec qui se rend sur les lieux à titre personnel, le Dr Roy, puis dûment mandatée par Environnement-Québec. À ce moment, le choix se fait en fonction de l'expérience passée dans un cas similaire, un incendie survenu dans les laboratoires d'Hydro-Québec à l'Institut de Recherche en électricité du Québec (I.R.E.Q.).

En parallèle, Agriculture-Québec procédera à ses propres échantillonnages, pour les aliments, les récoltes et les animaux. Les deux Départements de Santé communautaire (D.S.C.) de la région impliquée planifieront également, dès le lendemain de l'événement, les analyses nécessaires à la santé. En ce qui concerne les activités sous la responsabilité d'Environnement-Québec, la description des faits diffère, selon les personnes interrogées, quant à l'incertitude relative aux protocoles d'échantillonnage[18]. Selon certains, ceux-ci sont faits d'un commun accord entre les trois organismes, incluant les laboratoires d'Environnement-Québec. Selon d'autres, ces protocoles ne sont pas donnés au départ et vont être changés plusieurs fois par le représentant régional d'Environnement-Québec. Il y a, semble-t-il, des problèmes de communication non seulement entre les intervenants, mais aussi à l'intérieur d'Environnement-Québec, puisqu'il semblerait que les laboratoires sont prêts à intervenir, mais que le représentant régional ne demande pas leur soutien. La description des faits diffère également en ce qui a trait à l'intervention des organismes de santé communautaire[19].

L'ANALYSE. L'analyse représente une phase encore plus complexe et plus obscure que l'échantillonnage. Découvrir qui a fait quoi constitue un casse-tête insoluble, toujours dans le contexte mentionné précédemment. Une chose est sûre, c'est que certains laboratoires, tel celui d'Eco-Recherche, ne sont équipés que pour des analyses de BPC, alors que ceux des ministères de l'Environnement (fédéral et provincial) peuvent faire des analyses de dioxines et de furannes. Le problème, toutefois, c'est que ces analyses de deuxième niveau sont extrêmement rares, longues (72 heures) et coûteuses. Il faut ici comprendre qu'une autre zone d'incertitude est la méthode pour définir la toxicité; en effet, on ne s'entend pas sur l'objet même des analyses; doit-on relever le taux de BPC, premier niveau, ou celui des dioxines et furannes? Selon certains, le premier niveau est le plus souvent un indicateur suffisant des dangers pour la santé, étant donné que l'on sait que très peu de BPC ont brûlé[20]. Selon d'autres, au contraire, ces analyses ne sont pas assez raffinées, et il faut aller au deuxième niveau. C'est l'option retenue par Environnement-Québec, qui agit comme maître d'oeuvre dans le dossier.

[18] *Il faudrait ici une analyse beaucoup plus longue, et l'effacement des risques de poursuites judiciaires, pour parvenir à une compréhension plus exacte de ce qui s'est réellement passé. Pour les besoins de la recherche, force est de constater qu'il y a non-clarté des rôles à ce premier moment de la crise.*

[19] *Idem.*

[20] *Tout au long de la crise, et même dans l'après-crise, on retrouvera ces deux écoles de pensée, celle qui dit que l'on en a trop fait à Saint-Basile et celle qui affirme qu'il fallait rassurer la population.*

Analyser les dioxines et les furannes signifie qu'il faut, au coeur même de la crise, trouver les laboratoires canadiens ou américains capables de faire ces tests et acceptant de les faire. Ces laboratoires sont peu nombreux, sans compter que certains d'entre eux sont déjà engagés dans des expérimentations qu'ils ne peuvent interrompre. Enfin, même quand ils acceptent, les analyses se font généralement en petites quantités (elles sont rarement demandées), ce qui fait que les laboratoires ne sont pas équipés pour analyser de grandes quantités à la fois. Il faut de plus transporter les échantillons, d'où les problèmes de refus potentiel ou réel des compagnies aériennes à s'engager dans une activité aussi délicate. Il faut enfin attendre les résultats et les interpréter. Les problèmes majeurs de l'analyse proviennent des changements dans les intervenants d'Environnement-Québec, changements qui rendent difficile pour les entreprises supports l'identification d'*un* interlocuteur.

L'INTERPRÉTATION ET LA DIFFUSION DES RÉSULTATS. C'est l'étape cruciale, qui dépend étroitement de la rigueur scientifique des deux étapes précédentes. Le premier expert à interpréter la situation globale et ses conséquences potentielles pour la santé humaine est Canutec, appelé par la municipalité, selon son plan d'urgence : ce sont ces experts qui vont recommander un certain périmètre de sécurité, décidant alors d'évacuer la municipalité de Saint-Basile, de même que celle de Saint-Bruno. Le deuxième expert est le D[r] Roy, dont il a été question plus haut, qui recommande à son tour la venue du D[r] Carrier, spécialiste de la question. Tous deux vont estimer nécessaire pour les pompiers d'avoir des appareils respiratoires autonomes avec pression positive et non seulement des masques. Ils vont également évaluer les risques de contamination en se basant sur leur expérience lors de l'incendie de l'I.R.E.Q. Le D[r] A. Nantel, directeur du Centre de toxicologie du Québec, est appelé le lendemain par Environnement-Québec et le D[r] M. Dionne représentera plus tard le ministère de la Santé.

Bien que leurs rôles respectifs ne soient pas très bien définis tout au long de la crise, il est clair que le D[r] Nantel est choisi comme porte-parole officiel, en vertu de son expérience passée (notamment à Ville-la-Salle), de sa neutralité (par rapport aux ministères) et de ses capacités de communicateur scientifique. Dans la mesure où certains intervenants affirment que le D[r] Carrier répond tout aussi bien à ces critères, particulièrement aux deux premiers, force nous est de constater que ce serait la perception de la capacité de vulgariser l'information scientifique qui expliquerait le choix du M.E.N.V.I.Q. Le problème est délicat, puisqu'il oppose fort probablement le «central» au régional (Environnement et Santé), puisqu'il distingue aussi les communicateurs, perçus comme ayant «le beau rôle», des exécutants, de ceux qui ont l'impression de travailler à analyser sans être reconnus. Il est clair toutefois que le D[r] Nantel va parfaitement tenir son rôle de communicateur, conservant son indépendance face à la décision gouvernementale et rassurant la population quant à la rigueur de la décision relative à sa santé, ceci tout en étant conscient de l'ambiguïté de sa situation.

Le Dr Carrier va travailler de concert avec M. J.-P. Trépanier des laboratoires du M.E.N.V.I.Q. et M. E. de Wally, du Centre de toxicologie du Québec, à interpréter les données, utilisant et raffinant un modèle d'analyse mathématique de risques inédit au plan scientifique. Tous trois restent sur le terrain, oeuvrant dans des conditions difficiles provoquant un stress intense, sans la compensation d'une reconnaissance officielle de leur rôle. C'est ce groupe, auquel se joignent des représentants des D.S.C. de la région, le Dr Nantel et le représentant régional d'Environnement-Québec, qui va interpréter les premiers résultats des analyses et conseiller le prolongement de l'évacuation jusqu'à ce que les résultats soient plus concluants. Ces premiers résultats sont en effet inégaux, cinq (5) tests sur trente (30) présentant une haute teneur en BPC, par rapport aux normes. L'incertitude réside alors dans les méthodes employées, les protocoles de recherche n'étant pas toujours comparables d'un laboratoire à l'autre, dans l'inconnu quant aux besoins précis en matière d'analyses, dans la détermination de ce qui est pollution venant de l'incendie ou pollution régulière, appelée «bruit de fond», et dans l'impossibilité de s'appuyer sur des seuils scientifiques bien définis (il n'y a en effet aucun seuil reconnu internationalement pour la santé humaine en ce qui concerne un incendie de BPC: il existe bien un index de toxicité, auquel on a recours en général pour les BPC, mais celui-ci définit les risques généraux sans faire mention de ceux provoqués par un incendie).

L'incertitude que représente l'interprétation est importante, puisque les experts la maîtrisent, par rapport aux politiciens, et qu'elle va influencer l'évacuation. Voilà sans doute pourquoi le député provincial, évacué lui aussi, réclame les données détaillées des analyses, de façon à pouvoir juger de la toxicité. Son poids étant plus grand que celui des autres sinistrés, il reçoit l'information, mais ne peut la transmettre aux médias. Seuls les autres résultats, plus définitifs, seront ensuite communiqués. Toutefois, avant de passer à la décision finale de réintégration des domiciles, le gouvernement décidera de faire interpréter les données par un comité international d'experts, qui dominera donc à son tour cette zone d'incertitude. Le comité gouvernemental fait alors appel à dix (10) experts de l'extérieur, outre les Drs Nantel et Dionne: quatre (4) de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), un (1) d'Ottawa, deux (2) de New York et trois (3) représentants des comités de citoyens du Québec (bien que l'un soit aussi rattaché à une institution française). Ce comité international, appelé à statuer sur la toxicité, est formé en raison des problèmes causés à la fois par l'inexistence de normes définissant des seuils de toxicité, par le fait que le Dr Nantel perçoit qu'il a des pouvoirs décisionnels mais aucune autorité formelle (avec le danger potentiel de servir de bouc émissaire, en cas d'échec), et par la méfiance de la population envers le gouvernement.

Le comité d'experts constitue sans doute une première mondiale, d'abord en tant que mécanisme de définition de normes, puis en tant que mécanisme démocratique, puisqu'il inclut des experts choisis par les citoyens. Il a de ce fait permis aux citoyens d'avoir confiance dans la décision de réintégrer les domiciles, confiance qui avait été largement entamée lors de la crise, notamment par les informations souvent contradictoires qu'ils

recevaient (ce qui est normal, étant donné l'incertitude, mais tout de même gênant). Il remet toutefois en cause le pouvoir des experts « internes »[21], puisque certains d'entre eux sont eux aussi reconnus mondialement. Cette situation laissera d'ailleurs des séquelles dans l'après-crise. Si le comité d'experts a constitué une force, c'est par le consensus qui s'est dégagé de ses délibérations. On doit néanmoins être prudent avant de renouveler l'expérience, dans la mesure où un tel mécanisme :

- exige une décision par consensus, ce qui est difficile entre experts, particulièrement lorsque ceux-ci sont mandatés par des groupes différents : dans le cas présent, les experts des comités de citoyens sont connus et respectés par les autres membres du comité et vice-versa, ce qui assure leur crédibilité ;
- exige des équipements complexes, fournis avec célérité par la S.Q., mais qui supposent néanmoins une logistique à part, incluant la sécurité des données ;
- demande un partage clair des rôles : ainsi le Dr Nantel agit comme facilitateur, alors qu'un représentant de l'OMS agit à titre de président-rapporteur ; le lien avec la S.Q. se fait toutefois par le Dr Nantel et les responsabilités de celui-ci face aux représentants des ministères provinciaux de l'Environnement et de la Santé ne sont pas clairement établies ;
- pose le problème de la constitution du comité et de l'arrivée successive des différents membres, l'information évoluant au fur et à mesure et les avis reflétant cette situation.

LES INCERTITUDES ORGANISATIONNELLES : LA GESTION DE CRISE

Il existe une quatrième incertitude, dans la crise de Saint-Basile, dont l'origine est organisationnelle, et en particulier de l'ordre de la coordination et de la centralisation. Puisque le propriétaire ne prend pas ses responsabilités, qui va coordonner les différentes activités ? D'autant plus que ces activités, parce qu'elles impliquent des dépenses extra-ordinaires, ne peuvent relever de chacun des ministères engagés dans la crise. Ce que nous traitons maintenant, ce ne sont pas les détails de l'organisation (qui seront vus au chapitre 3), mais plutôt la complexité des problèmes posés à la gestion de toute catastrophe, notamment de catastrophes écologiques. Pour cela, nous suggérons de comprendre l'événement en trois séries de problèmes, tel qu'illustré à la Figure 2 (Annexe B) : des problèmes techniques, sociopolitiques et toxicologiques. Ces problèmes ne soulèveront pas toujours de l'incertitude, mais leur complexité, bien que pouvant être maîtrisée, peut faire en sorte que se pose une quatrième catégorie de problèmes qui, dans le cas étudié, a représenté de l'incertitude : il s'agit de la coordination et de la centralisation, concepts considérés ici comme différents. Il faut comprendre en effet que si toutes les catastrophes présentent les problèmes énumérés à la Figure 2, elles le font toutefois de façon différente. Ainsi des catastrophes tels les tremblements de terre vont surtout présenter les deux premières catégories de problèmes (à l'exception cependant des dangers d'épidémies), alors

[21] *Cette appellation sera conservée pour les distinguer des experts « internationaux », bien que plusieurs de ces derniers soient en fait québécois ou canadiens.*

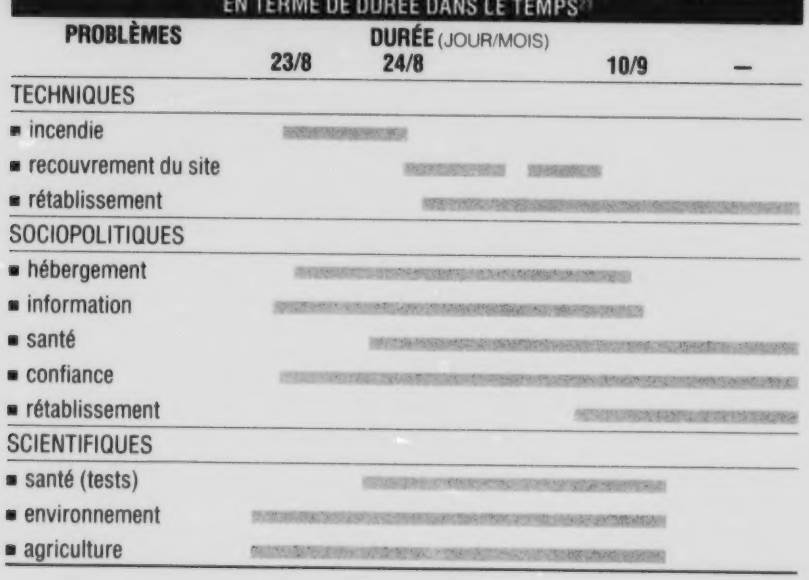
que les catastrophes écologiques, comme celle de Saint-Basile ou encore des déversements chimiques, présentent au surplus la troisième catégorie, impliquant des activités de recherche ou d'analyse scientifique.

L'intérêt de cette classification, c'est qu'elle démontre clairement les catégories d'activités qui sont suscitées par une catastrophe, ce qui nous fait choisir le terme de «problèmes» (équivalent du mot anglais «issues») pour les regrouper. Elle indique également que chaque catégorie peut à son tour se subdiviser en sous-catégories, tels l'incendie et le recouvrement du site dans le cas présent. Ce qui complique la gestion de ces trois types de problèmes, c'est qu'ils sont en étroites relations d'interdépendance[22]: la lutte contre l'incendie influencera les résultats des analyses scientifiques, celles-ci auront un impact sur le temps de l'évacuation, lequel influencera les conditions d'hébergement, qui à leur tour pourront influencer le degré de malaise ressenti (les liens entre le psychologique et le physique étant fort étroits), etc. Par ailleurs, ces catégories sont prises en charge par différents intervenants: pompiers et spécialistes techniques dans la première catégorie, dont font partie les représentants de Protection civile dans le cas de désastres naturels; Protection civile, Santé et services sociaux, D.S.C., C.L.S.C., municipalités, Communications, etc. dans la deuxième, et enfin Environnement, Agriculture, Santé dans la troisième. Les première et deuxième catégories relèvent le plus souvent du pouvoir de l'entreprise (si elle avait été présente) ou du pouvoir municipal. La troisième suppose pour sa part l'intervention d'autres paliers gouvernementaux, en l'occurrence le provincial et le fédéral, à Saint-Basile, mais aussi de certaines entreprises privées. Gérer une catastrophe, c'est donc gérer de nombreux intervenants qui, parfois, ne se connaissent pas, mais c'est aussi gérer leurs interdépendances, ce qui indique bien l'existence d'un besoin de coordination différent, davantage centralisé, pour ces catégories ou même sous-catégories.

Une autre caractéristique de cette classification dont il faut tenir compte dans la gestion de toute catastrophe, est que les trois catégories de problèmes se déroulent différemment dans le temps, comme le montre la Figure 3 qui suit:

[22] *Voir* Technologie et société, *op. cit.*, *note 15.*

FIGURE 3. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LE CAS DE SAINT-BASILE EN TERME DE DURÉE DANS LE TEMPS[1]



Saint-Basile représente donc, pour le Québec tout au moins, un cas nouveau de gestion de catastrophe écologique de grande envergure, ce qui va amener de ce fait un manque de préparation pour la coordination des incertitudes scientifiques, coordination qui, si elle pouvait être assurée par ministère, ne pouvait l'être au niveau de toutes les activités relatives à la santé, à l'agriculture et à l'environnement. De plus, cette coordination, comme nous le verrons au prochain chapitre, pouvait difficilement être assurée par Protection civile, traditionnellement orientée vers les deux premières catégories de problèmes. D'où le besoin d'une coordination centralisée, non prévue dans la planification des mesures d'urgence et qui, de ce fait, est devenue incertitude. C'est donc à partir de ces considérations sur les incertitudes de la gestion de crise et sur les problèmes qu'elle pose que l'analyse de ce qui s'est passé à Saint-Basile, en termes d'organisation, de communication, de logistique et de culture, peut maintenant être présentée, suivie des aspects à conserver et à améliorer ainsi que ce qui fait que, malgré tout, « on a été chanceux ».

[1] *Évaluation subjective et approximative de la durée*

3

L'ORGANISATION

L'organisation est sans contredit, au même titre que les communications, la culture et la logistique[24], l'un des points cruciaux de la gestion de crise. En fait, ce sont ces différents mécanismes, ainsi que leurs interrelations, qui feront en sorte que la crise sera ou non bien gérée : le partage des responsabilités et la coordination, aussi clairs soient-ils, n'en demandent pas moins non seulement des supports techniques, mais également des valeurs et façons de faire relatives à la coopération ou encore au respect de l'autorité, ainsi que la transmission d'information la plus limpide possible. L'organisation, traitée maintenant, comporte le partage des responsabilités, les mécanismes de coordination ainsi que la centralisation et l'autorité. Comme dans les trois chapitres suivants, il y a lieu de commencer par jeter un regard sur ce qui s'est passé à Saint-Basile, pour ensuite présenter les recommandations pertinentes.

LE CAS DE SAINT-BASILE

LES DIFFÉRENTS RÔLES

Un partage des rôles le plus clair possible est certainement souhaitable pour toute activité humaine (à l'exception de quelques activités de création, peut-être), mais il faut bien comprendre qu'en situation de crise des zones grises vont persister ou se développer, soit à cause de nouvelles tâches, soit à cause de l'arrivée de nouveaux intervenants, ou soit, enfin, parce que les activités régulières prennent une telle visibilité, ou une telle importance, que les cloisonnements habituels ne peuvent plus jouer, ce qui modifie les rôles. À quoi s'ajoute la complexité venant de la jonction du politique et de l'administratif.

LES RÔLES AU NIVEAU MUNICIPAL

À Saint-Basile, le plan d'urgence de la municipalité, révisé quelque temps auparavant, est activé. La décision d'évacuer est prise par la directrice générale qui agit à titre de coordonnateur de la Protection civile (en l'absence du maire et du maire suppléant). Selon le plan d'urgence, son rôle est de coordonner l'action des ressources sur place, au niveau opérationnel. Le maire, à son retour, représente ses citoyens auprès des instances gouvernementales. La jonction politique-administratif ne se fait pas nécessairement bien, puisqu'il semble y avoir dans la cellule de crise de fréquentes interventions, non coordonnées, de membres du Conseil municipal (ce qui n'est pas unique à Saint-Basile, comme l'a montré l'imbroglio de Three Mile Island). Dans les trois municipalités, le maire assure la liaison avec les ministères et avec ses homologues des autres municipalités, alors que les directeurs généraux coordonnent l'action, à l'interne, dans le cadre d'un comité de coordination des directeurs (à l'exception de Sainte-Julie où, le poste de directeur général étant vacant, la coordination administrative est assurée par le maire). Dans les trois municipalités, le maire assure le lien entre ce comité interne des directeurs, le comité

[24] *Contrairement à ce qui avait été fait dans le rapport d'étape, nous distinguons maintenant les communications de la logistique, en fonction notamment de leur importance dans la gestion de crise.*

de coordination intermunicipal et le comité gouvernemental, trois comités dont il fait lui-même partie. Les entrevues indiquent que dans les trois municipalités, les fonctionnaires municipaux agissent dans un esprit de totale coopération et selon les lignes hiérarchiques régulières. La municipalité de Saint-Basile présente la particularité de faire largement appel aux bénévoles, service déjà bien structuré, alors que les deux autres n'ont pas utilisé ce type de services.

Le rapport d'étape laissait entrevoir que les cinq premiers jours, la crise est gérée au niveau municipal : force nous est de constater qu'il n'en est rien. Très vite (notamment en ce qui concerne l'incertitude technique de lutte contre l'incendie), et bien que la municipalité n'ait pas demandé le décret d'état d'urgence, elle est en quelque sorte dépossédée de ses pouvoirs de décision par l'intervention de politiciens et de fonctionnaires de tous niveaux (ces derniers appelés parfois la « gang de sauveurs »). Le fédéral, pour sa part, jouera un rôle support sur demande, ce que ne fait pas le provincial par rapport à la municipalité. En fait, c'est tout le problème de la force, de l'exercice du rôle de support qui est en cause ici, mais aussi de la responsabilité que la loi de l'Environnement donne au M.E.N.V.I.Q., particulièrement en l'absence du propriétaire. Il ne s'agit pas de prétendre ici que ces interventions n'étaient pas pertinentes ni bien intentionnées, mais simplement d'observer que le partage des responsabilités entre le rôle conseil et le rôle de décision n'était pas clair chez les experts, ceci renforcé par les implications potentiellement graves. Ce qui explique sans doute que les intervenants municipaux, s'ils admettent avoir eu besoin de l'aide du provincial, n'en demeurent pas moins quelque peu désabusés, tout au moins pour certains d'entre eux : « Toi, tu t'es fendu le coeur pour faire un ouvrage, puis quand c'est fini, eux autres ils viennent ramasser les médailles en vous disant : ‹ Tassez-vous ›. »

Les citoyens vont développer un mécanisme ad hoc de démocratie directe, le comité de citoyens. Il faut voir qu'une telle action remet en cause, au fond, le pouvoir municipal délégué au maire par les citoyens. Les maires ont toutefois compris que la confiance dans tous les niveaux de gouvernement était à ce point érodée que le comité de citoyens devenait le seul moyen de rassurer la population quant aux décisions de réintégrer les domiciles. Aussi la majorité d'entre eux a-t-elle accepté d'entrer dans le jeu, se faisant la courroie de transmission entre le comité gouvernemental et ces citoyens sinistrés. Le député provincial joue lui aussi un rôle auprès de ces comités, étant d'ailleurs lui-même évacué. Il définit ce rôle comme un lien entre les citoyens et le gouvernement, se dissociant relativement de ce dernier[25], pour tenter de redonner confiance aux citoyens dans la machine gouvernementale. Bien entendu, un tel rôle n'est pas facile, ni pour le député, ni pour ses collègues de l'Assemblée législative qui se posent des questions sur l'allégeance de leur confrère. Ce rôle est tout de même intéressant, puisqu'il donne encore plus de force aux rôles des maires (avec lesquels le député coopérera entièrement) et des comités de citoyens.

[25] *Il est d'ailleurs symptomatique que ce rôle soit traité au niveau municipal plutôt que provincial.*

LES RÔLES AU NIVEAU PROVINCIAL

Il est surprenant que les rôles des différents ministères n'aient pas été plus clairement identifiés et compris à l'avance. On reste sous l'impression que c'est à Saint-Basile que, pour la première fois, Environnement et Agriculture ont à travailler ensemble, ou encore Santé et Environnement (bien que dans ce dernier cas se pose le problème de la décentralisation des soins médicaux et des services sociaux). On reste également sous l'impression que le niveau régional, dont les fonctionnaires avaient peut-être davantage l'habitude du travail d'équipe, a été lui aussi complètement « dépossédé » de ses fonctions, à l'exception toutefois de la S.Q., qui seule a joué son rôle habituel de blocage routier, etc., selon les niveaux hiérarchiques préétablis. Dans tous les autres ministères, la crise a subi une escalade décisionnelle. Pour la comprendre, il faut revenir à la Figure 2 (Annexe B) et considérer les catégories de problèmes posées.

LES PROBLÈMES TECHNIQUES. Il a été fait mention, au niveau municipal, de la confusion relative à la lutte contre l'incendie. Les modalités de recouvrement du site, pour leur part, ont été décidées au comité gouvernemental (dont le rôle sera traité au point suivant). Les blocages routiers se font sous la responsabilité de la S.Q., de même que la sécurité du site. Se pose cependant un problème de nettoyage du site (rétablissement), dont le mandat est donné par Environnement à une firme privée. Il ne semble pas y avoir ici de zones grises, et ceci pour deux raisons, croyons-nous. D'une part, parce qu'il s'agit d'activités plus ou moins routinières, qui ne changent pas beaucoup selon qu'il s'agisse d'un déversement mineur de pétrole, par exemple, ou d'une catastrophe comme celle de Saint-Basile. Et, d'autre part, parce qu'il s'agit également d'activités que les autres intervenants ne peuvent pas accomplir (par exemple celles que la loi confie au M.E.N.V.I.Q.). Ce qui ne sera pas le cas pour les autres catégories.

LES PROBLÈMES SOCIOPOLITIQUES. C'est ici que le rôle de Protection civile est traditionnellement le plus fort (de même que pour les problèmes techniques, dans le cas de catastrophes naturelles). Il est pourtant resté obscur pour tous, sans exception : chacun s'attend à voir intervenir les fonctionnaires de cet organisme à titre de coordonnateurs, alors que dans les faits ils ne seront responsables que de l'hébergement (et encore, avec les C.L.S.C. et le service de bénévoles de Saint-Basile) et des dédommagements (avec le ministère des Finances). Une telle situation s'explique peut-être par leur manque de ressources, selon certains, ou par leur effacement (leur rôle conseil) face au pouvoir municipal, selon d'autres. Plusieurs les jugent assez durement, leur reprochant d'être des « pousseux-de-papier », des observateurs qui ne se sont pas rendus directement sur les lieux mais ont attendu d'être appelés, qui n'ont même pas joué pleinement leur rôle de logistique (par exemple dans les réservations d'hôtel ou dans l'organisation de roulottes). Comme les autres fonctionnaires et les médias, ils ne disposent pas de ressources autonomes, taxant ainsi celles de la municipalité.

Dans la catégorie sociopolitique, on retrouve aussi les activités d'évacuation, la réintégration et la sécurité des domiciles, réalisées en partie sous la responsabilité de la S.Q. appelée par les Sûretés municipales, et en partie par ces dernières. S'il n'y eut que louanges sur la sécurité et la logistique assurées par la S.Q., il semble que le nombre de policiers, joint à l'uniforme qui les fait reconnaître facilement, ait laissé l'impression d'une opération policière plutôt que d'une urgence environnementale. Cet organisme a cependant dû assumer un nouveau rôle, s'ajoutant à celui, traditionnel, d'assurer la sécurité : il est devenu le coordonnateur des intervenants gouvernementaux, notamment en matière d'information[26]. Cette information restera longtemps une zone obscure : la seule chose qui semble claire, c'est son absence quasi totale, qui incitera les journalistes à tenter de remplir le vide. Enfin, dans cette catégorie, se situent les activités relatives à la santé : ici, contrairement à un écrasement d'avion par exemple, ces activités ne sont pas simples, mais dépendent d'analyses scientifiques relatives non seulement aux sinistrés, mais aussi à l'environnement, et qui de surcroît vont être comparées à celles concernant les animaux et les récoltes. Ce qui nous amène à la troisième catégorie de problèmes, qui influence étroitement les problèmes d'ordre socio-politique, à savoir la catégorie des problèmes scientifiques.

LES PROBLÈMES SCIENTIFIQUES. Le partage des responsabilités en ce qui a trait aux activités scientifiques, à l'exception de celles du ministère de l'Agriculture, est sans contredit moins clair que dans la catégorie précédente. Les analyses relatives à la santé, comme les soins[27], de même que celles relatives à l'environnement, ne se font pas selon des lignes claires de responsabilités. On est en général très dur pour Environnement, lui reprochant grosso modo de n'avoir pas été prêt ou encore de « vouloir tout contrôler »[28], tout en spécifiant que ce ministère a porté la crise sur ses épaules.

Environnement joue un rôle crucial, de quasi-organisme directeur (sans toutefois l'autorité formelle, ce qui fait qu'on le consulte, mais qu'on peut lui résister lorsque le conseil ne convient pas). Ses spécialistes ont eu à travailler dans des conditions de stress intense. En fait, les relations d'Environnement avec la Santé ou avec l'Agriculture, tout comme avec la Protection civile, semblent constituer autant de zones grises à éclaircir. Par ailleurs, les rôles des laboratoires ne sont pas clairs, ni entre le public et le privé ni entre le provincial et le fédéral. De la même façon, le partage des rôles entre spécialistes internes et externes (le comité d'experts) est resté obscur, et l'on ne s'est pas préoccupé de l'effet sur les spécialistes des ministères du recours à des spécialistes externes pour une activité aussi importante que l'interprétation des données. Bien que le mécanisme mis en place ait été approprié (le public n'avait plus confiance dans les fonctionnaires pour cette décision), il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une dévalorisation des experts internes susceptible d'avoir, à long terme, des conséquences insoupçonnées sur la motivation au travail.

Pour sa part, l'action du ministère de l'Agriculture a été admirée professionnellement (une chance, diront modestement ses fonctionnaires, puisque la situation aurait été différente s'il s'était agi d'un autre produit

---

[*] *Ce rôle, ainsi que celui du ministère des Communications, sera traité au point suivant.*

[†] *On remarquera que sont distinguées les activités relatives aux soins et aux examens, placées dans la deuxième catégorie, des analyses et tests de toutes sortes qui, exigeant des laboratoires, relèvent plutôt de la troisième catégorie. Ici encore, ces distinctions ne sont pas absolues, on l'aura compris.*

[28] *Deux reproches qui sont revenus fréquemment dans les entrevues.*

chimique), mais on leur a reproché leur « séparatisme ». En fait, ce ministère a le contrôle de l'échantillonnage, de l'analyse et de l'interprétation pour un ensemble donné (animaux, récoltes, etc.), c'est-à-dire une responsabilité complète, intégrée, alors qu'Environnement contrôle les trois mêmes activités, pour l'air, l'eau et les sols, mais dont les effets touchent les humains, lesquels sont analysés par la Santé. On voit donc au départ des problèmes de coordination plus grands dans un cas que dans l'autre. Ce qui complique encore la situation, c'est que la décentralisation de Santé et Services sociaux soulève de nombreuses questions, comme par exemple : qui va jouer le rôle d'« organisme directeur » et selon quelles conditions d'attribution de leadership ? Qu'en est-il du développement de programmes en santé publique d'urgence, pour les C.R.S.S.S. ? Qui sera le porte-parole officiel ?, etc.[29]

LES RÔLES AU NIVEAU FÉDÉRAL

De nombreux ministères et organismes fédéraux fourniront des services, sur demande : Protection civile Canada, qui coordonnera les demandes, Environnement, Défense, Communications, Transports, Emploi et Immigration, Revenu, Agriculture, ainsi que le C.N. (dont la voie ferrée passe à proximité de l'entrepôt). Les rôles semblent clairs et bien compris par les intervenants.

LA COORDINATION (INCLUANT LA CENTRALISATION)

La coordination ne peut être séparée, ici, de la centralisation qui, dans les faits, l'a accompagnée, notamment au niveau provincial, mais aussi du municipal au provincial. Voilà pourquoi nous distinguons une intégration des activités, la coordination, qui peut être exercée soit par les intervenants eux-mêmes (de façon spontanée ou selon les mécanismes prévus à cet effet), soit par une autorité centrale, lorsque les partenaires ne peuvent ou ne veulent s'entendre ou lorsque la crise exige une coordination politique et administrative (problèmes de dépenses à engager dépassant les normes des différents ministères).

LA COORDINATION MUNICIPALE

Dans chacune des municipalités, la coordination est assurée par le directeur général, aidé d'un comité de directeurs. Un comité de coordination intermunicipal est mis sur pied dès le début, suivant la recommandation de Protection civile. Il est composé de la directrice générale de Saint-Basile, agissant à titre de coordonnateur (avec l'accord des deux autres municipalités), des maires de Sainte-Julie et de Saint-Bruno, auxquels se joindra le maire de Saint-Basile à son retour, du député provincial, des Dr[s] Roy et Carrier ainsi que de la S.Q., et des représentants régionaux de l'Environnement et de la Protection civile. Par la suite des conseillers municipaux des trois municipalités, le député fédéral, d'autres représentants des D.S.C., des ministères provinciaux et fédéraux, etc., viendront grossir les rangs de ce comité, regroupant à un certain moment jusqu'à une quaran-

[29] *Pourtant, les services de sante etaient, en principe, les mieux prepares à faire face à la crise, puisqu'un cours sous la responsabilite du Dr Lajoie, de la Faculte de medecine sociale et preventive de l'Universite Laval, en juin 1988, avait eu beaucoup de succes.*

taine de membres, ce qui devient nettement inefficace et fera dire qu'on avait «plus de chefs que d'Indiens». En fait, le comité intermunicipal servira, tout au long de la crise, de relais de transmission de l'information pour les municipalités, de lieu de coordination de l'exécution, mais non de lieu de décision.

Une telle situation s'explique, selon la plupart des personnes interrogées, non seulement par le fait qu'il y a trop de «chefs», mais surtout que ces «chefs» ne sont pas les «vrais chefs». Les représentants régionaux des ministères qui y siègent doivent en effet constamment consulter leurs supérieurs hiérarchiques avant de décider. Un interviewé dira par exemple que: «ça manquait de ‹boss› sur les lieux, les ‹boss› étaient à Québec.» De surcroît, ces personnes changent constamment, ce qui rend difficile de savoir qui est responsable pour un ministère. C'est donc là un manque grave de coordination verticale, auquel va s'ajouter un manque de coordination horizontale, entre les ministères. Un autre problème de coordination vient en effet du fait que, même dans le cas où les «chefs» sont de «vrais chefs», la coordination entre pairs, par l'un des pairs, est impossible sans mandat précis[30], et personne n'a ce mandat: même le ministre de l'Environnement reconnaît qu'il ne lui est pas possible de dire à un autre ministère ce qu'il doit faire.

Les municipalités n'ont donc pu décider, dans la crise, que de l'évacuation de leur population, suivant en cela les conseils des différents experts sur les lieux. Bien que cette décision soit cruciale (on se souvient qu'elle a été jugée comme l'un des moments les plus importants de la crise), il n'en demeure pas moins que, la gestion de la crise de Saint-Basile étant celle de l'attente, une fois l'incendie maîtrisé, les municipalités auraient pu prendre les décisions relatives à l'hébergement (ce que Saint-Bruno, par exemple, a fait) et au recouvrement du site. Ces décisions leur ont cependant échappé, en partie du moins. Les municipalités auraient pu aussi juger elles-mêmes de la toxicité, après avoir reçu les expertises appropriées. C'est d'ailleurs ce rôle de support qu'a voulu jouer Protection civile, mais qu'on lui reprocha. Dans les faits, bien que les maires aient siégé, à leur demande, au comité gouvernemental, il faut comprendre que, à un moment indéterminé, le pouvoir de décision a glissé vers le niveau provincial (serait-ce parce que c'est ce dernier qui est responsable de l'application des règlements sur les déchets dangereux?).

[30] *Une recherche precedente laisse fortement supposer qu'elle est aussi impossible dans l'administration publique quebecoise, même avec un mandat precis, parce qu'elle va à l'encontre des preferences pour la centralisation impersonnelle, «à la française», celle du modele du «cercle vicieux bureaucratique» développé par Michel Crozier. Voir à ce sujet H. Denis, Pouvoir et centralisation : une organisation québécoise. Paris, These de Doctorat de troisième cycle, Université de Paris V, 1974.*

LA COORDINATION ET LA CENTRALISATION PROVINCIALES

Le cas de Saint-Basile montre deux sujets de coordination. Un premier concerne l'information sur le terrain, laquelle reflète les activités : l'exemple le plus patent est ici celui des ministères de l'Environnement et de l'Agriculture qui, en temps normal, peuvent fort bien travailler en parallèle, chacun dans son champ de compétence, mais que la crise place face aux médias, susceptibles de poser des questions gênantes au sujet de ce parallélisme. Cette coordination n'a pu se faire par les partenaires intéressés, ce qui a suscité la centralisation, c'est-à-dire la coordination à un palier supérieur aux deux ministères. L'autre domaine, où cette fois les décisions ne pouvaient que se prendre de façon centralisée, c'est celui des dépenses engagées dans la gestion de la crise. C'est relativement à ces deux domaines que deux personnes apparaissent comme les leaders incontestés de la crise : le ministre de l'Environnement et le chef de Cabinet du premier ministre.

Le ministre de l'Environnement sera le porte-parole officiel du gouvernement, mais aussi le défenseur des personnes évacuées. C'est lui qui obtiendra pour les citoyens des dédommagements plus élevés et plus rapides également, que pour la moyenne des sinistrés, ainsi que la promesse du gouvernement de les débarrasser de façon définitive de l'entrepôt. Ces décisions sont importantes dans la gestion de crise en ce qu'elles vont contribuer à faire du cas de Saint-Basile une catastrophe gérée en dehors des normes habituelles de la fonction publique provinciale. Comme nous l'avons vu précédemment, le ministre de l'Environnement ne peut toutefois coordonner l'action de ses pairs : même le coordonnateur gouvernemental qui sera nommé plus tard, malgré le poids de son rôle à la S.Q. et l'autorité morale de l'appui du premier ministre, aura peine à le faire ! C'est sans doute la raison pour laquelle le deuxième leader de la crise est le chef de Cabinet du premier ministre. Ce n'est en effet que le Bureau du premier ministre qui peut prendre des décisions qui sortent des règles de fonctionnement habituelles et, dans la mesure où la catastrophe est porteuse d'implications politiques graves (le gouvernement est mis au banc des accusés), cette décision de sortir des normes est prise (notamment pour l'aide financière). Il faut comprendre que les sinistrés sont furieux d'être tenus dans une incertitude qu'ils estiment suspecte quant à la date de réintégration (constamment reportée) ; de plus, les conditions d'hébergement sont encore précaires pour certains d'entre eux (on fait la comparaison avec les immigrants illégaux, logés dans des hôtels aux frais du même gouvernement...). Parce que l'information relative aux analyses a été contradictoire et donc porteuse de mécontentement, il est décidé de la centraliser. Il faut cependant bien voir que ces deux décisions relatives à l'information et à l'aide financière sont accompagnées d'un grand nombre de décisions de moindre importance qui doivent se prendre sur place et dans les différents ministères.

Pour gérer la crise, le chef de Cabinet du premier ministre forme un comité ad hoc, appelé « gouvernemental » pour le distinguer du comité de coordination intermunicipal. En fait, ce comité joindra le politique et l'administratif, constituant derechef la véritable cellule de crise. Voilà

pourquoi il se veut très souple au départ, formé uniquement des quelques intervenants dont le rôle est crucial dans la crise: le chef de Cabinet, le ministre de l'Environnement et son sous-ministre ainsi que le directeur de la Protection civile. Parce que la toxicité est une zone d'incertitude vitale, le directeur du Centre de toxicologie sera appelé par Environnement (ce qui compliquera son rôle face aux autres intervenants de la Santé). Comme dans le cas du comité de coordination intermunicipal, la taille de ce comité sera bien vite alourdie: s'y joindront sept autres personnes, à savoir des représentants de la S.Q., de l'Agriculture et de la Santé, les trois maires impliqués et la directrice générale de Saint-Basile. C'est ce comité qui décide des actions à entreprendre, des dépenses à engager, de la mise en place du comité d'experts, etc. C'est lui également qui va nommer un coordonnateur représentant le gouvernement.

LA COORDINATION MUNICIPALE-PROVINCIALE

La nomination d'un coordonnateur, mandaté directement par le Bureau du premier ministre, va résoudre en partie les problèmes de coordination que les municipalités n'ont pas le pouvoir de résoudre, notamment les problèmes de coordination de l'information et de l'action des différents ministères. Cette nomination constitue un point tournant, puisque l'on parle des cinq premiers jours suivant la catastrophe comme d'une période de « fouillis, d'imbroglio administratif », alors que la suite est relativement plus ordonnée. C'est aussi un point tournant parce qu'on rejette alors l'idée d'un organisme directeur, qu'il s'agisse d'Environnement ou de Protection civile. Nous supposons ici, ce que nous n'avons pu vérifier au moment des entrevues, l'analyse n'étant alors pas assez avancée, que c'est parce qu'il soupçonne déjà cette impossibilité pour un ministère d'accepter la coordination par un pair, notamment en matière d'information, que le gouvernement va choisir de nommer l'organisme le plus susceptible, dans les circonstances, d'avoir une autorité sur les intervenants, la S.Q. C'est en effet à la S.Q. que l'on va s'adresser, officiellement, pour coordonner la crise, cet organisme nommant à son tour son directeur général adjoint. La S.Q. ne peut en effet être considérée comme organisme directeur dans le cas de Saint-Basile, puisqu'il ne s'agit pas de sécurité publique au sens où on l'entend généralement, celui d'une opération policière. En fait, l'on s'accordera à dire que le geste de nommer un coordonnateur était nécessaire, mais l'organisme attendu était plutôt Protection civile.

Ce coordonnateur aura des difficultés à coordonner l'information et l'action des ministères, de vives résistances s'opposant à ce rôle joué par un corps policier. Il ne s'agit pas de conflits de personnalité, la personne nommée jouissant du respect de tous, mais bien plutôt d'une résistance institutionnelle, d'organisation à organisation, renforcée par la tradition de secret de la S.Q. et par le fait que des enquêtes judiciaires étaient susceptibles de suivre, dans lesquelles, s'il était coordonnateur, ce corps policier serait à la fois juge et partie (nous supposons ici encore que les résistances auraient été encore plus vives face à n'importe quel autre ministère ou organisme, même Protection civile). Néanmoins, en dépit de ces difficultés, tous les intervenants sans exception s'accordent à reconnaître que le rôle de coordonnateur sur le terrain a été absolument néces-

saire, qu'il fallait une personne clairement identifiée, responsable et mandatée directement par le premier ministre. Ce rôle était toutefois opérationnel et les décisions étaient prises, de fait, par le Bureau du premier ministre. Tous les intervenants s'accordent aussi à dire que ce rôle a très bien été exercé, avec jugement et célérité.

LA COORDINATION FÉDÉRALE

Il existait au niveau fédéral un protocole d'entente définissant des réseaux de communication, mais au début de la crise tout au moins, ce protocole n'est pas appliqué. Ce n'est que quelques jours plus tard (en fait, le 26) que la coordination sera assurée par Protection civile Canada.

LA COORDINATION PROVINCIALE-FÉDÉRALE

Cette coordination est assurée du côté fédéral par Protection civile Canada, mais ne l'est pas du côté provincial, les demandes arrivant de façon ad hoc et spontanée aux différents intervenants fédéraux, dans un premier temps, et ensuite au représentant de Protection civile Canada.

L'AUTORITÉ

Le problème le plus grave de la gestion de crise à Saint-Basile n'est pas tant la non-clarté des rôles respectifs, mais bien davantage l'ambiguïté de l'autorité. Cette imprécision de l'autorité est apparue au grand jour particulièrement lorsqu'il a été question de savoir qui, en définitive, détenait le pouvoir de coordonner réellement les actions, d'une part, à l'intérieur de chacune des trois catégories de problèmes (Figure 2, Annexe B) et, d'autre part, entre les catégories. Cette autorité revenait-elle à la municipalité (comme cela aurait sans aucun doute été le cas s'il s'était agi de la Ville de Montréal, qui administre la Loi de protection de l'environnement) ou au niveau provincial? Par ailleurs, dans les ministères, une autre question avait trait au pouvoir de la région par opposition à celui du « central », représenté par les sous-ministères, question qui a été résolue différemment selon les ministères, certains étant plutôt centralisateurs, d'autres décentralisateurs. De même, au sein du Bureau du premier ministre, l'autorité du chef de Cabinet par opposition à celle du secrétaire du Conseil exécutif, relativement à la gestion de crise, reste une question ouverte.

Le problème n'est pas simple, dans la mesure où entrent en jeu des aspects comptables (qu'ils soient financiers ou politiques), qui sont apparus en filigrane de la recherche, expliquant parfois certains comportements jugés « bureaucratiques ». On a ainsi, parfois, l'impression que pour certains « la crise est une sorte de grenade dégoupillée dont il faut se débarrasser au plus vite en la passant à quelqu'un d'autre si le dossier a eu le mauvais goût de vous échoir... »[11]. C'est ici l'aspect « voulu » de la centralisation, celui qui permet de se départir de responsabilités jugées dangereuses. En contrepartie, la crise peut aussi être l'occasion pour l'administratif de sortir de ses fonctions habituelles pour occuper le terrain vierge ou pour tenter d'asseoir son autorité, particulièrement si celle-ci a tendance à être contestée, ce qui donne à la fois un mouvement de « pull » et de « push »

[11] P. Lagadec, États d'urgence. Défaillances technologiques et destabilisation sociale, Paris, Seuil, 1988, p. 46

renforçant la centralisation de l'autorité. Pour le politique, la crise peut offrir la tentation de devenir interventionniste, passant par-dessus la machine administrative, alors que c'est en situation de crise que, plus que jamais, les deux fonctions doivent se compléter dans une relation de confiance mutuelle (ce qui ne doit pas faire oublier les pressions de la population sur leurs élus, plus forte elle aussi en temps de crise). Enfin la crise présente, pour tous les intervenants, la tentation du vedettariat, la visibilité de l'action étant assurée par les médias, ce qui donne prétexte à une centralisation de l'autorité.

L'ORGANISATION PROPOSÉE

La question qui se pose ici, en fait, est celle de l'organisation en situation d'incertitude. Comment s'organiser lorsque l'on passe vers la droite et vers le haut dans la Figure 1 ci-haut? Doit-on, par exemple, décentraliser, dans la mesure où la spontanéité doit présider à des situations davantage floues, ou au contraire centraliser? Toutes questions auxquelles il n'est pas facile de répondre de façon absolue, les crises étant chaque fois différentes. Par ailleurs, les choix organisationnels sont toujours relatifs: «... l'action organisatrice est encore davantage un art qu'une science – un art dans lequel la réflexion est plus importante que la doctrine, le sens commun plus important que l'expertise[32]». C'est donc à partir de l'expérience apportée par les recherches précédentes en organisation, mais aussi d'une réflexion quant au fonctionnement du modèle bureaucratique dans la société québécoise[33], que les principes qui suivent ont été retenus, à savoir, en temps de crise:

1. La **nécessité de la centralisation**, parce qu'il est des décisions qui ne relèvent pas de l'autorité d'un ministère mais du Bureau du premier ministre. Il ressort également de l'observation que les intervenants ne peuvent ni ne veulent être coordonnés par des pairs, préférant une autorité centrale. Ce principe cependant peut être adapté aux circonstances, par exemple aux différentes phases de la crise[34].
2. La **distinction entre la conception et l'exécution**[35], parce que les aspects spécifiques des crises, tenant aux incertitudes, doivent être analysés en dehors du feu de l'action.
3. Le besoin d'une **structure indépendante, souple**: «... la maîtrise de toute crise implique la mise en place d'une structure spécifique aussi indépendante que possible de la structure de gestion...[36].
4. La **séparation du politique et de l'administratif**, mais leur **jonction étroite**, notamment lorsque les conséquences sont graves.
5. L'**identification claire d'un responsable**, par fonction importante, dans la gestion de crise.
6. La prévision d'une **relève**, pour chaque poste.
7. L'**accumulation** et la **conservation de l'expertise**.

[32] H. Sherman. It All Depends. A Pragmatic Approach to Organization. University, Alabama, The University of Alabama Press, 1966.

[33] Voir Pouvoir et centralisation, op. cit.

[34] B.F. McLuckie. Italy, Japan, and the United States Effects of Centralization on Disaster Responses: 1964-1969. Colombus, Ohio, The Disaster Research Center, Ohio State University, 1977.

[35] Principe qui, chez une personne ayant passé au moins vingt ans à prôner exactement le contraire, c'est-à-dire la fusion de la conception et de l'exécution dans ce qu'il est convenu d'appeler la qualité de la vie au travail, peut paraître pour le moins surprenant. Le projet a cependant permis de préciser que ce principe de la séparation, qui nous vient de l'art militaire, est pertinent en situation de combat, ce qu'est la gestion de crise, alors qu'il peut démotiver, dans les activités régulières.

[36] J.-L. Nicolet et J. Cellier. La fiabilité humaine dans l'entreprise. Paris, Masson, 1985.

L'ORGANISATION MUNICIPALE DE L'URGENCE

LES RÔLES

Le niveau municipal est celui qui va le plus souvent être le premier intervenant dans une catastrophe, à l'exception, ici encore, des juridictions exclusivement provinciales (qui seront traitées au point suivant). Les modalités proposées ici vont dans la ligne de ce que fait Protection civile en matière d'organisation de l'urgence, voilà pourquoi nous ne nous y attarderons pas, nous contentant de préciser certains points. Le plan d'urgence des municipalités établit en principe les personnes qui doivent gérer les crises. Le maire et le coordonnateur assurent le lien entre le conseil municipal et la cellule de crise. C'est le maire qui représente le conseil municipal dans les décisions à prendre concernant la gestion de crise. Des problèmes sont toutefois susceptibles de se poser lorsque le conseil municipal est divisé, la méfiance envers l'un des partenaires supposant à ce moment la présence des conseillers dans la cellule de crise. Par ailleurs, les décisions doivent alors se prendre vite, sans les palabres de temps de «paix», ce qui implique, ici encore, le principe de la responsabilisation du maire, en temps de crise. En fait, ici comme à tous les paliers gouvernementaux, il faut conserver le principe de la séparation du politique et de l'administratif, chacun jouant un rôle différent mais indispensable. La question majeure est alors celle de la jonction des deux zones de responsabilités, et la confiance sous-jacente qu'elle implique.

LA COORDINATION : UNE CELLULE DE CRISE

Le coordonnateur et les principaux fonctionnaires de la municipalité doivent mettre sur pied, dès les débuts de l'événement, une cellule de crise mobile[37], située le plus loin possible des sources *prévisibles* de risques et disposant d'équipements de communications d'urgence (à moins que ces équipements, mobiles eux aussi, ne soient facilement accessibles). Le maire en fait partie, représentant le conseil municipal. Cette cellule de crise doit être souple, peu nombreuse (7 ou 8 personnes au maximum), ce qui signifie qu'aucune autre personne que celles identifiées ci-haut ne devrait y siéger. Ministres, députés ou experts peuvent y être invités pour donner ou recevoir de l'information, sans en être partie intégrante. C'est cette cellule de crise qui gère seule la crise, tant qu'elle n'a pas demandé le décret d'état d'urgence. La cellule de crise peut communiquer, dans le cas de catastrophes écologiques, avec un représentant d'Environnement-Québec ou tout autre expert, elle peut demander de l'aide de la S.Q., mais ces personnes n'agissent que sur demande et ne font pas partie intégrante de la cellule de crise, à moins d'y être invitées expressément. Ce n'est qu'au moment où l'on comprend que la catastrophe implique deux ministères ou plus que sera mise en place l'intervention officielle au niveau provincial.

[37] *À Mississauga, par exemple, il a fallu la déplacer, en raison d'une modification des vents.*

UN CENTRE DE PRESSE ET UN CENTRE D'INFORMATION

Idéalement, dans un plan d'urgence, la première action de la municipalité doit être d'établir un centre de presse et un centre d'information, et de veiller à ne pas mêler les deux. Le centre de presse est destiné aux journalistes. C'est là où l'information est transmise, soit par communiqués, soit par *un* responsable, si possible toujours le même (tout en veillant au principe de remplacement, pour éviter le stress). Cette personne doit être désignée à l'avance, avoir contacté les journalistes de sa région et avoir l'expérience des relations avec la presse. Le centre d'information, pour sa part, a pour but de renseigner la population sur ce qui se passe, sur ce qu'elle doit faire, etc.: lui aussi doit avoir *un* responsable, le même tout au long de la crise, et un remplaçant. Le maire joue ici un rôle particulièrement important, se gardant en contact avec les citoyens de sa municipalité.

L'IMPLICATION DE PLUSIEURS MUNICIPALITÉS

Idéalement, ce rôle de gestion de la crise, la municipalité le joue en fonction d'un principe simple, à savoir qu'il s'agit de son territoire et que c'est elle qui va défrayer le coût de l'opération. La question se complexifie cependant dans deux cas, soit lorsque plusieurs municipalités sont impliquées et lorsque les coûts de l'opération dépassent les capacités de payer des municipalités, points que nous allons traiter séparément. Tout d'abord, dans le cas où plusieurs municipalités sont impliquées, la coordination peut se faire, comme ce fut le cas à Saint-Basile, en développant le concept d'une municipalité coordonnatrice, celle qui est le plus touchée par la catastrophe. En fait, il s'agit de coordination mais non de centralisation, dans la mesure où chaque municipalité conserve ses pouvoirs de décision et où chacune d'elle défraie la note, pour ses citoyens. La cellule de crise change alors de forme, pour respecter le principe d'une unité légère. La coordination se fait par l'inclusion, dans cette cellule de crise, du ou des maires impliqués et de leur directeur général. À ce moment cependant, les directeurs des services municipaux faisant partie de la cellule du premier type, définie plus haut, doivent passer à un comité de deuxième niveau, comité de direction municipal, dans chacune des municipalités, mais distinct de la cellule de crise, le lien entre les deux niveaux étant assuré par le maire et le directeur général.

Les membres de la cellule de crise peuvent décider de s'adjoindre certains intervenants, tel le représentant de la sécurité de la municipalité coordonnatrice, dans la mesure où le principe de la légèreté de la taille de la cellule est conservé. Le centre d'information passe aussi au deuxième niveau, dans chacune des municipalités impliquées, alors que le centre de presse reste unique, près de la cellule de crise (mais distinct cependant, inutile de le préciser). Il est important de bien définir à l'avance ces modalités, pour éviter l'envahissement de la cellule de crise: il est en effet délicat pour un directeur général ou tout autre coordonnateur des urgences, et même pour un maire, de mettre un député ou un ministre à la porte de la cellule de crise, de même qu'il ne peut, du moins sans danger pour son

avenir, en exclure le conseil municipal. Ce qui ne veut pas dire refuser l'information à tous ces intervenants, mais simplement distinguer ce rôle d'information d'un rôle de décision, qui revient aux municipalités impliquées.

LES CONDITIONS DE L'INTERVENTION PROVINCIALE

L'intervention provinciale au niveau municipal, dans le cas où les coûts d'une intervention dépassent les capacités de payer d'une ou de plusieurs municipalités, est peut-être la question la plus grave de la gestion de crise. L'implication du politique de différents niveaux autres que le municipal s'explique d'ailleurs fréquemment par l'offre d'aide, financière ou autre. Plusieurs possibilités s'offrent alors aux municipalités :

- Le gouvernement décide de dédommager les citoyens, mais après que la municipalité a géré la crise (comme ce fut le cas lors de l'inondation à Montréal le 14 juillet 1987, et comme ce l'est dans la plupart des catastrophes « naturelles ») : on revient alors au premier modèle ci-haut, de responsabilité de la municipalité et de support des intervenants provinciaux.
- Les coûts de l'opération dépassent nettement les capacités de payer des municipalités et celles-ci demandent le décret d'état d'urgence : on passe au modèle qui suit, au niveau provincial ; la municipalité perd alors tout pouvoir, mais en revanche plusieurs actions sont grandement facilitées par cet état d'urgence : confiscation des récoltes, obligation d'évacuer, obligation pour les hôtels d'héberger les sinistrés, etc. Dans le cas présent, on affirmera que cette solution n'était pas nécessaire puisque tous ont coopéré, mais il a fallu néanmoins, à l'occasion, l'intervention du Bureau du premier ministre[38].
- Les coûts de l'opération dépassent nettement les capacités de payer des municipalités, mais celles-ci refusent l'état d'urgence (et parfois le gouvernement lui non plus ne prône pas cette mesure d'exception), alors que le gouvernement décide de dédommager les citoyens pendant la crise et que les frais encourus pour gérer la crise sont énormes : c'est le cas de Saint-Basile.

C'est ce dernier cas surtout qui pose problème, dans la mesure où il renvoie à des situations obscures de responsabilité quant à la note finale, avec les tentations de renvois mutuels entre organismes. En effet, on peut distinguer deux types de dépenses gouvernementales dans les catastrophes : d'une part, l'aide financière aux sinistrés et, d'autre part, les dépenses encourues par l'intervention de différents ministères. Loin de nous ici l'idée de départager les crises en termes économiques ou financiers seulement, mais force nous est de reconnaître que les actions posées ont un coût, coût qui devra éventuellement être défrayé. Dans une telle situation, aussi bien définir le plus vite possible qui devra être tenu responsable, particulièrement en ce qui concerne la deuxième catégorie de coûts (la première est généralement octroyée par une décision gouvernementale).

[38] *Notamment, semble-t-il, pour les réservations d'hôtels, lors du Marathon de Montréal.*

L'ORGANISATION PROVINCIALE DE L'URGENCE

Le cas de Saint-Basile a montré hors de tout doute la nécessité d'une coordination des ministères. Il est aussi apparu préférable qu'étant différente d'une opération policière, cette coordination soit exercée par des civils. La question est donc de savoir qui, parmi les civils, est capable, en situation de crise, de coordonner tant le politique que l'administratif. La réponse donnée par le gouvernement, à Saint-Basile, a été une coordination par le Conseil des ministres et, pour l'administratif, par le chef de Cabinet du premier ministre assisté du comité gouvernemental. Si une telle réponse a permis de sortir de la crise, cela ne signifie pas pour autant que ce soit la solution miracle pour une autre occasion, bien que la nomination d'un comité ad hoc reste toujours une possibilité intéressante. En fait, le cas de Saint-Basile a démontré qu'il faut aussi, dans le cas d'une catastrophe écologique (comme il en surviendra sans doute de nombreuses à l'avenir, et ceci sans pessimisme déplacé, mais en fonction des probabilités), gérer l'incertitude scientifique en plus de l'incertitude technique et sociopolitique. Et que c'est l'intégration des trois types de problèmes qui devient cruciale. D'où le besoin de recourir au plus haut niveau de la hiérarchie administrative pour coordonner les actions relatives à ces incertitudes.

C'est sur ces prémisses que repose la réflexion qui suit, laquelle ne se prétend pas exhaustive (il aurait fallu plus de temps de réalisation de la recherche), mais a pour but d'offrir tout au moins des pistes de réflexion sur ce que devrait être, idéalement, la gestion de l'urgence au niveau provincial. Pour cela, nous partons aussi du postulat que cette intervention se déroule ou bien relativement aux juridictions strictement provinciales (parcs, autoroutes, etc.), ou bien que la municipalité a fait appel à deux ministères ou plus (par exemple, dans le cas de Saint-Basile, la S.Q. et Environnement, dans un premier temps). Enfin, nous prenons comme point de départ également les sept principes ci-haut mentionnés. C'est à partir de ces critères, qui nous apparaissent fondamentaux, que deux possibilités sont considérées, selon que le coordonnateur détenant l'autorité soit permanent ou non, généraliste ou spécialiste. D'une part, on retrouve le concept d'organisme directeur, structure ad hoc de gestion de crise dont le coordonnateur varie selon le type de crise, le principal spécialiste impliqué agissant alors à titre de directeur de projet; d'autre part, on a le concept de structure permanente, qui se scinde à son tour en deux propositions. Dans un cas, une petite unité souple d'intervention d'urgence et dans l'autre, une unité administrative plus importante, celle de Protection civile, avec toutefois une explicitation des responsabilités actuelles de cet organisme. Les trois possibilités (Figure 4, Annexe B) ont des avantages et des inconvénients et peuvent être également appropriées, à condition qu'existe de la part de tous les intervenants une volonté de les faire fonctionner. Le choix de l'une plutôt que de l'autre reflète uniquement un jugement sur le caractère désirable de certains éléments plutôt que d'autres.

PROPOSITION 1 UN ORGANISME DIRECTEUR?

Ce principe, dont la discussion a commencé plus haut, est celui adopté par le gouvernement fédéral. Il a l'avantage de s'adapter souplement à des réalités parfois fort différentes, impliquant de ce fait l'intervention de ministères différents selon qu'il s'agisse d'une catastrophe du domaine de l'énergie, de l'environnement, de l'agriculture, etc. Outre sa souplesse, un autre avantage de ce principe repose dans sa clarté de fonctionnement, tout au moins en théorie: l'organisme directeur, comme nous l'avons vu plus haut, est celui qui défraie la note et qui est l'ultime responsable. Les inconvénients de ce principe sont d'abord qu'il impose la collaboration des organismes qui, parfois, n'en ont guère l'habitude et peuvent résister, dans le feu de l'action. Il va aussi à l'encontre des préférences pour la centralisation, dans l'administration publique[39]. De surcroît, il s'oppose dans une certaine mesure à un autre principe retenu, à savoir l'importance de conserver l'expérience acquise par un groupe d'intervenants (s'il y a une crise de l'énergie par cent ans, le développement d'expertise en gestion de crise ne pourra guère se pratiquer dans ce ministère). Enfin, cette proposition ne tient pas compte du fait que l'action principale de gestion de crise consiste à coordonner les trois grandes catégories retenues que sont les problèmes techniques, sociopolitiques et scientifiques, ce qui dépasse les capacités d'un intervenant spécialisé, fût-il le plus impliqué dans une crise. Nous ne développerons pas ici plus en détails cette proposition, étant donné que son fonctionnement est connu.

PROPOSITION 2 UN « SECRÉTARIAT GÉNÉRAL ASSOCIÉ AUX MESURES D'URGENCE » ?

La deuxième proposition envisage, pour gérer les crises-catastrophes naturelles ou technologiques, telles que définies précédemment (chapitre 2), de mettre sur pied une petite unité administrative, nommée « Secrétariat général associé aux mesures d'urgences »[40]. Cette unité relève directement du Conseil exécutif (Bureau du premier ministre) et son responsable a rang de sous-ministre, ce qui donne à cette fonction de direction de projet une autorité sur les spécialistes que sont les ministères et assure son pouvoir face à ces derniers. Le Secrétariat a pour mission d'intervenir en cas de crise à titre de coordonnateur de l'ensemble des interventions provinciales. Pour cela, il est responsable des activités dont la coordination est jugée critique pour la crise, c'est-à-dire l'information au public et la coordination des catégories de problèmes techniques, sociopolitiques et scientifiques mentionnées précédemment.

En fait, le responsable de cette unité reprend le rôle joué par le chef de Cabinet du premier ministre à Saint-Basile, rôle de lien avec le Bureau du premier ministre et d'autorité, en matière de gestion des urgences, sur les intervenants. Cette petite unité (une douzaine de personnes au plus) devrait comporter des spécialistes des activités que l'on retrouve dans toutes les catastrophes, à savoir l'organisation, la logistique et les communications. Par ailleurs, il est important que les fonctions correspondent au principe de la relève, le sixième des principes de base retenus

[39] *Voir H. Denis, Pouvoir et centralisation, op. cit. Il se peut que ces préférences se soient modifiées depuis, mais il est permis d'en douter, à la lumière du cas de Saint-Basile.*

[40] *Nous avons préféré reprendre ici un mécanisme déjà existant, plutôt que d'en créer un de toutes pièces, mais l'appellation proposée n'est bien sûr que provisoire. Ce sont davantage les pouvoirs et le niveau hiérarchique de l'unité qui sont importants à considérer, lesquels doivent toutefois, ne l'oublions pas, se refléter dans l'appellation (ce qui nous a fait rejeter le concept de « Bureau », développé dans le rapport préliminaire, parce qu'il se situe à l'intérieur d'un ministère).*

comme importants, ce qui signifie que chaque rôle doit pouvoir être occupé par deux personnes[41]. Ces spécialistes toutefois ne doivent toujours agir que comme coordonnateurs, ne se substituant pas aux juridictions respectives des ministères dans leurs rôles spécialisés. Le Secrétariat général associé va donc fonctionner avec différentes équipes, aux différents niveaux hiérarchiques, toujours relativement aux urgences. La mission du Secrétariat, face à ses partenaires, serait de réfléchir aux implications des crises[42], de façon à mieux coordonner l'action politico-administrative en temps de crise.

UN COMITÉ « INTERMINISTÉRIEL » DES MESURES D'URGENCE, ADMINISTRATIF. Le « Secrétaire général associé » préside les travaux d'un comité interministériel des mesures d'urgence[43]. Ce comité est composé des sous-ministres dont l'action est vitale en situation de catastrophes : Sécurité publique (avec Protection civile, S.Q. et D.G.P.I.), Environnement, Agriculture, Santé et Services sociaux, Communications, Énergie, Affaires municipales et Transports[44]. Ce comité, quelque peu semblable à l'actuel comité de Protection civile provinciale, mais plus homogène cependant quant au niveau hiérarchique de ses membres, permettrait aussi bien la coordination des intervenants en temps de crise que la coordination des actions de planification des mesures d'urgence. C'est, par exemple, par ce comité que s'effectuerait la coordination scientifique, telle la normalisation des protocoles de recherches entre Environnement, Agriculture et Santé relativement aux produits susceptibles de donner lieu à des catastrophes écologiques. Ce comité pourrait enfin décharger quelque peu le ministère de l'Environnement des responsabilités que l'on a tendance à lui donner, lorsque surgit un événement comme celui de Saint-Basile.

UN COMITÉ « MINISTÉRIEL » DES MESURES D'URGENCE, POLITIQUE. Le Secrétariat aux mesures d'urgence pourrait aussi travailler avec un comité ministériel composé des ministres dont les ministères sont mentionnés ci-haut (et présidé alors par le ministre le plus directement impliqué dans les catastrophes), comité qui permettrait la coordination politique.

UN COMITÉ « INTEROPÉRATIONNEL » DES MESURES D'URGENCE. Le responsable des opérations du Secrétariat, spécialiste en organisation puisqu'il doit coordonner l'action sur le terrain en temps de crise, préside à son tour une équipe formée des représentants des ministères ci-haut mentionnés, responsables des opérations pour leur ministère : on obtient ainsi *un* responsable, en temps de crise, de la coordination à l'intérieur d'un ministère. C'est dire que, dans chaque ministère, une équipe d'intervention d'urgence se développe, dont la coordination revient à *un* responsable des opérations d'urgence, en lien direct avec le sous-ministre, responsable qui doit coordonner l'action, sur le terrain, des différents intervenants de son ministère.

Protection civile devient à ce moment une fonction spécialiste, dont la mission est la planification des mesures d'urgence auprès des munici-

[41] *Voir l'organigramme suggéré pour cette unité. Figure 5, Annexe B.*
[42] *À la façon de ce « haut comité des crises » suggéré par P. Lagadec lors de son passage à Québec en novembre 1988.*
[43] *Les appellations de ces comités sont approximatives : leur rôle est plus important, ici encore, que l'appellation, bien que celle-ci doive refléter celui-là.*
[44] *Ou tout autre ministère, bien que la taille du comité ne doive pas être gonflée exagérément.*

palités. En ce qui a trait aux opérations, Protection civile conserve son rôle conseil auprès des municipalités et son rôle de spécialiste de la coordination de l'hébergement et des mesures d'assistance financière, ainsi que de tout ce qui touche la «protection» du public. Il faut bien comprendre que Protection civile a actuellement deux rôles: un rôle d'intervention auprès du public, pour sa protection, et un rôle de coordination de l'action des différents ministères, l'organisme jouant à ce moment un rôle implicite d'organisme directeur. C'est ce rôle qui passerait, si la proposition 2 était retenue, au Secrétariat général associé aux mesures d'urgence, dans la mesure où l'on accepte le postulat que la coordination par un pair est difficile, dans l'administration publique.

La proposition 2 présente les avantages inverses des inconvénients de la proposition 1: une équipe peut accumuler une expérience précieuse, tout en s'adaptant à chaque situation. Le principe de la séparation de l'administratif et du politique est mis en application, tout en assurant la jonction entre les deux, tant à l'intérieur de chacun des ministères (entre ministre et sous-ministre), qu'entre le Secrétariat et le Bureau du premier ministre ou le Secrétariat et le comité ministériel. Un tel mécanisme permet enfin de ne pas monopoliser les énergies sur le problème de la crise, en laissant le Bureau du premier ministre libre de gérer d'autres dossiers, tout en pilotant la crise. Enfin, cette proposition 2 répond aux critères retenus plus haut[45], à savoir qu'elle:

- centralise les décisions relatives à la coordination de l'action des différents ministères au Bureau du premier ministre;
- distingue la conception de l'exécution, le Secrétariat servant de mécanisme de réflexion et d'état-major gouvernemental lors de catastrophes;
- présente une structure indépendante des ministères, souple, légère, d'intervention rapide, dont le mandat est centré exclusivement sur la coordination en temps d'urgence, ce qui la laisse plus libre que si elle devait traiter simultanément d'autres dossiers susceptibles d'avoir des répercussions sur cette mission;
- distingue entre les problèmes politiques et l'administratif, tout en assurant un lien étroit entre les deux;
- suppose un fonctionnement d'équipe dans lequel un interlocuteur responsable est clairement identifié, par ministère, pour l'action en situation d'urgence;
- assure la conservation de l'expertise développée en matière de gestion de l'urgence;
- distingue le besoin d'assurer à la gestion des mesures d'urgence un pouvoir égal à l'axe des fonctions représentées par les ministères;
- assure la présence d'un interlocuteur responsable des liens avec le fédéral et les autres états américains ou les autres provinces canadiennes susceptibles d'être impliqués dans des catastrophes.

Si cette proposition a été plus détaillée que les deux autres, c'est qu'elle

[45] *La quatrième condition, à savoir la prévision d'une relève, sera traitée plus bas, dans les Conditions de fonctionnement des deux propositions*

innove davantage, en développant des mécanismes de fonctionnement moins connus. Par ailleurs, puisque la proposition qui suit la reprendra tout en l'élargissant, il était nécessaire d'en bien saisir la spécificité et la nouveauté.

PROPOSITION 3 UN « OFFICE DES MESURES D'URGENCE » ?

Cette troisième proposition reprend la Proposition 2 et la fond dans la Protection civile, qui se trouve alors à remplir deux rôles distincts : l'un, de spécialiste, consacré à la protection du public par la planification des mesures d'urgence et la coordination des fonctions relatives aux problèmes sociopolitiques ou techniques et l'autre, de coordination, consacré à la coordination des problèmes scientifiques et à celle des trois catégories de problèmes, pour les différents ministères. Contrairement à la situation actuelle, la nouvelle unité, que nous appellerons provisoirement l'« Office des mesures d'urgence », est directement rattachée au Conseil exécutif (au même titre que l'O.P.D.Q., par exemple). L'avantage principal de cette proposition sur les deux autres, c'est qu'elle donne de façon permanente la coordination de l'ensemble des activités reliées à la gestion des urgences à un seul organisme. Par rapport à la Proposition 2, la proposition 3 réunit toutes les responsabilités concernant les catastrophes, c'est-à-dire celles qui concernent aussi bien le niveau municipal que le niveau provincial. Par rapport à la situation actuelle, Protection civile voit ainsi son rôle de coordination des ministères explicité (la loi n'est pas claire à ce sujet, exception faite de l'état d'urgence) et renforcé par sa position hiérarchique. L'inconvénient toutefois, si l'on compare avec la Proposition 2, c'est que l'Office des mesures d'urgence est plus lourd que le Secrétariat, son personnel étant plus nombreux. Il suppose aussi un déplacement supplémentaire, cette fois de la Sécurité publique. En revanche, par rapport à ce ministère, l'un de ses avantages est de poser clairement la distinction entre la protection « civile » et la sécurité assurée par des opérations policières.

LE LIEN PROVINCIAL-MUNICIPAL

Ce lien est assuré par l'organisme directeur, dans la Proposition 1, par le secrétaire-général associé ou son représentant, dans la Proposition 2, et par un représentant de l'Office des mesures d'urgence, dans la Proposition 3. La municipalité conserve la gestion des centres d'information et du centre de presse, mais c'est l'organisme responsable qui coordonne la diffusion de l'information provenant des ministères, relativement à la crise. Bien entendu, comme nous l'avons vu précédemment, le degré de centralisation en ce qui a trait à la coordination de chacune des catégories et de leur ensemble va dépendre des différentes circonstances et, notamment, du pouvoir effectif de la municipalité considérée.

LE LIEN PROVINCIAL-FÉDÉRAL

De la même façon que pour les liens entre le provincial et le municipal, c'est l'organisme responsable qui assure les liens entre le provincial et le

fédéral, en communiquant avec le coordonnateur fédéral pour la crise. Quel que soit le choix, la mise en place d'un organisme coordonnateur implique qu'un certain ordre sera assuré dans les demandes adressées au fédéral en temps de crise, ordre assuré non seulement du côté fédéral, mais aussi, à l'origine, du côté provincial. Il est à noter que cela n'empêche pas les spécialistes des ministères provinciaux et fédéraux de communiquer : rappelons qu'il s'agit ici de cas où plusieurs ministères sont impliqués, et non du cas où, par exemple, seul Environnement-Québec doit intervenir, ce qui ne l'empêche en rien de demander l'aide d'Environnement-Canada.

LE LIEN PROVINCIAL-AUTRES PROVINCES ET ÉTATS LIMITROPHES

La question de la planification et de la coordination des interventions en temps de crise avec les provinces ou états limitrophes constitue une zone grise à éclaircir, pour éviter de se retrouver dans des situations complexes au moment de l'événement. Dans ce cas, les propositions 2 et 3 présentent un avantage, par rapport à la première proposition, en ce que la permanence de l'organisme directeur permet de planifier à l'avance cette coordination. De même, il serait bon de prévoir des liens avec d'autres intervenants, par exemple des activités permettant d'aller chercher des commanditaires pour la gestion (ou la planification) des mesures d'urgence.

EN CONCLUSION, LE CHOIX ET LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT

Toutes les propositions retenues situent l'organisme coordonnateur de la crise au niveau hiérarchique le plus élevé, dans la mesure où la coordination des problèmes techniques, sociopolitiques et administratifs ne peut se faire que par un représentant du Bureau du premier ministre. En fait, une quatrième proposition pourrait être de conserver le modèle de Saint-Basile, celui d'une coordination directe par le chef de Cabinet ou toute autre personne du Bureau du premier ministre. Cette proposition, pour réaliste qu'elle soit, implique cependant, pour le coordonnateur, une lourde responsabilité, ce qui nous fait préférer un modèle où la coordination est assurée par un organisme, seules les décisions extraordinaires étant portées à l'attention du Bureau du premier ministre. Nous ne pouvons opter pour l'une ou l'autre des propositions, et ne désirons pas le faire, dans la mesure où cette décision devra tenir compte de considérations autres qu'organisationnelles. Nous avons voulu tout au moins présenter les options qui paraissent préférables, à partir de principes pouvant guider le choix. Il reste maintenant à compléter ces propositions par des considérations relatives à leur fonctionnement.

En effet, le choix de l'une ou l'autre des propositions, et donc l'acceptation d'une coordination centralisée en temps de crise, ne constitue qu'une

première condition de succès de fonctionnement, non suffisante (comme l'ont montré en cela les limites au rôle de coordination de la S.Q.). Voilà pourquoi, quelle que soit la proposition retenue, plusieurs conditions de fonctionnement s'y rattachent et doivent être considérées. La première et la plus importante de ces conditions consiste à réaliser que la responsabilité de la gestion de crise revient autant à chacun des ministères impliqués qu'à l'unité chargée de sa coordination. En effet, l'efficacité de la coordination en temps de crise ne dépend pas que de l'appui de l'exécutif ou de l'action d'un organisme seul, si compétent soit-il, mais aussi de la collaboration de tous les ministères et organismes impliqués dans la crise. Un leadership efficace, en gestion de projet, ne dépend jamais du seul directeur de projet, mais aussi de ceux qu'il gère. Le leader doit être suivi, il ne faut jamais l'oublier. D'où la responsabilité de tous les intervenants, dont la collaboration est essentielle. En ce sens, la directeur de projet sert souvent, à tort, de bouc émissaire, alors que son rôle est étroitement dépendant de la bonne volonté des fonctions, tout aussi responsables du succès ou de l'échec d'une gestion de projet. Voilà pourquoi le support de la haute direction est vital, pour assurer cette collaboration (dans certaines firmes d'ingénierie d'ailleurs, les récalcitrants à la collaboration sont poliment remerciés, ce qui constitue un excellent exemple de la prise en considération de l'équilibre du pouvoir entre les deux axes, celui du projet et celui des fonctions).

D'autres conditions de succès ont trait au type de leadership exercé par cette unité de coordination proposée, laquelle peut avoir des difficultés à jouer pleinement son rôle, en particulier parce qu'elle est considérée comme un «empêcheur de tourner en rond» par les différents intervenants, qui voient des ressources qu'ils jugent cruciales pour leur action affectées à des activités qu'ils croient être en mesure d'assurer eux-mêmes[46]. Voilà pourquoi, outre l'appui formel et inconditionnel du Bureau du premier ministre, le leadership de l'organisme responsable doit reposer sur ce qui a été appelé ailleurs l'autorité charisma-médiatrice[47]. Autorité charismatique, venant des qualités extraordinaires d'une personne, qui font en sorte qu'on a envie de la suivre, de l'écouter, qu'elle a de l'influence, ce dernier concept défini comme le pouvoir subi volontairement. Ce charisme est lié non pas au vedettariat, mais plutôt à la médiation, au recours au consensus «à la japonaise», au travail d'équipe. Le recours à l'arbitrage du Bureau du premier ministre ne doit donc se faire qu'en dernier recours, au moment où le consensus a échoué. Mais il ne doit cependant pas tarder, notamment en situation de crise. Enfin, une dernière condition de fonctionnement, pour les structures retenues, et encore une fois quel que soit le choix entre les propositions, est la nécessité de toujours *assurer une relève*, pour toutes les fonctions qui touchent à la gestion de crise, étant donné le stress de longues heures de travail[48]. En définitive, il est bon de rappeler ici que les structures ne seront toujours que des prothèses, pouvait aider à structurer l'action, mais ne devant pas empêcher l'initiative et la créativité.

[46] *A ce sujet, un chapitre de La dynamique organisation-environnement, op. cit., note 4 (à paraître), indique bien les problèmes de naissance d'une nouvelle unité administrative consacrée à la protection de l'environnement et au besoin de l'appui de la haute direction de l'entreprise.*

[47] *Idem.*

[48] *Voir plus loin le chapitre de la Culture concernant le stress.*

LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent, comme celles des autres chapitres à venir, n'iront pas dans le détail des interventions d'urgence, dans la mesure où chacune d'elle a ses particularités. Elles se limitent donc aux points *absolument importants à considérer pour l'avenir*, et ceci quelle que soit la catastrophe considérée. Ce qui explique la raison pour laquelle certains mécanismes, tel le recours à un comité international d'experts pour régler l'incertitude scientifique, bien qu'ayant été pertinent dans le cas de Saint-Basile, constitue néanmoins des actions ad hoc, que le prochain gestionnaire d'une situation de crise pourra ou non répéter. Ce qui explique également que les points forts et les points faibles de la gestion de crise à Saint-Basile ont été traités dans un chapitre à part dressant la liste de ce qui a été retenu comme significatif par les intervenants (chapitre 7).

RELATIVEMENT À L'ORGANISATION PROVINCIALE

1 **La prise en considération des sept critères retenus pour guider les choix organisationnels, à savoir :**

- centralisation de la coordination et des décisions en temps de crise
- distinction entre conception et exécution
- besoin d'une structure indépendante et souple
- partage clair, mais lien étroit entre les responsabilités politiques et administratives
- identification d'un seul responsable par ministère
- planification d'une relève pour les situations d'urgence, mais disponible en tout temps
- conservation de l'expertise développée lors de crises

2 **Un organisme permanent se consacrant à la coordination des mesures d'urgence.**

Bien que le concept d'organisme directeur puisse être appliqué, si on veut bien le faire fonctionner, il ne nous paraît pas réaliste, si l'on accepte les sept principes énoncés au départ comme devant servir de critères au choix organisationnel. Ce concept peut toutefois être retenu, si l'on accepte ses conditions de fonctionnement.

3 **La prise en considération des conditions de fonctionnement, dans le choix de l'une ou l'autre des propositions.**

- La responsabilité de gestion de crise dépend autant de chaque ministère que de l'organisme directeur.
- Un type de leadership fondé sur l'autorité charisma-médiatrice, pour cet organisme directeur.
- L'appui de la haute direction, en l'occurrence le Bureau du premier ministre.

4. **Une clarification des rôles relativement aux interventions en situation d'urgence, pour les ministères, et ceci aussi bien à l'interne, pour les intervenants, qu'entre les ministères et qu'entre l'administratif et le politique.**
Cette clarification devrait tenir compte des différentes catégories de problèmes techniques, sociopolitiques et scientifiques mentionnées plus haut.

5. **Une clarification de la coordination et de ses conditions d'exercice, par catégories de problèmes, et ceci même après que le choix d'une proposition ait été fait.**
Ceci dans la mesure où les mécanismes de coordination doivent aussi être adaptés à chacune des catégories de problèmes et aux différents types de catastrophe (Figure 1).

6. **Une coordination des interventions provinciales vis-à-vis du niveau fédéral, mais aussi des provinces canadiennes/états américains limitrophes.**

RELATIVEMENT À L'ORGANISATION MUNICIPALE

7. **Un rôle décisionnel du maire par rapport au conseil municipal et la clarification des rôles du politique et de l'administratif, relativement aux urgences.**

8. **La clarification légale du moment et des conditions où le niveau provincial doit intervenir dans une catastrophe, lorsque n'est pas décrété l'état d'urgence.**

9. **Une cellule de crise de taille légère.**

10. **Un rôle actif des comités de citoyens dans la gestion de crise, mais aussi leur mise en place pour planifier la gestion des catastrophes.**
Ce qui permet à la population, lors de l'urgence, d'être représentée dans la décision, par exemple par sa participation indirecte au comité d'experts, dans le cas présent. Une telle représentation ne remet pas nécessairement en cause le pouvoir municipal, mais le renforce au contraire, et peut redonner confiance aux citoyens qui mettent en doute (à juste titre d'ailleurs) la neutralité de la science. Ce rôle ne devrait cependant pas se limiter aux temps de crise, mais se développer relativement aux activités de planification des mesures d'urgence.

4

LES COMMUNICATIONS

LES COMMUNICATIONS ENTRE LES INTERVENANTS

COMMUNICATIONS ENTRE MINISTÈRES, ORGANISMES ET ENTREPRISES

Les communications représentent l'aspect difficile dans le cas de Saint-Basile. Les problèmes qu'elles posent sont d'ordre technique, tout d'abord, dont l'éternel problème, en temps de crise, de surcharge des circuits téléphoniques : le représentant d'Urgence-Environnement, par exemple, mettra du temps pour obtenir la communication avec le poste de la S.Q. et connaître la nature exacte de l'événement (on pense à ce moment qu'un transformateur brûle) ; le Dr Nantel, dont le Centre de toxicologie est lui-même débordé d'appels, est incapable de rejoindre les médecins des D.S.C. de la région pour avoir une information de base sur l'incendie et être ainsi en mesure de conseiller sur la toxicité (il faut dire que ces médecins eux-mêmes n'avaient guère d'information, à ce moment). Certains interviewés parlent aussi de lignes sur écoute électronique, ce qui ne facilite pas la spontanéité dans les communications entre les intervenants (bien qu'il s'agisse ici de perceptions, le fait que ce soit mentionné explicitement est une indication indirecte de la résistance des ministères face à un rôle de coordination exercé par la S.Q.). La langue de travail entre les représentants d'Environnement-Canada et Environnement-Québec constitue un autre problème de communication, particulièrement lorsqu'il s'agit d'expliquer les résultats des tests de laboratoire. Ces problèmes n'ont toutefois pas été mentionnés dans le travail du comité d'experts. Enfin, on a mentionné la tradition de secret, de confidentialité des données, soit entre laboratoires, soit entre ministères.

Pour mieux établir les réseaux de communications entre les intervenants, deux questions étaient posées, l'une au sujet de leur collaboration jugée la plus et la moins efficace, l'autre précisant les interrelations et leur qualification, dans un tableau récapitulatif[49]. Ces communications ne dégagent pas de tendance bien établie, à l'exception toutefois du fait que deux groupes se démarquent des autres, en l'occurrence la S.Q. et Environnement. La S.Q. est l'organisme qui reçoit sans conteste le nombre le plus élevé de mentions de communications les plus efficaces, contrairement à Environnement qui revient fréquemment parmi les collaborations mentionnées comme les moins efficaces. L'explication que nous proposons à cette situation tient au rôle joué, d'une part et, d'autre part, aux modes de fonctionnement en temps de crise.

Rôle de l'organisation, en premier lieu : la S.Q. est l'organisme qui « donne », qui fournit le support logistique. C'est un peu le Père Noël, à Saint-Basile, l'équivalent de celui à qui s'adresse le « demandez et vous

[49] *Il est à noter que les entrevues auprès des dix premières personnes interrogées n'utilisaient pas cette grille.*

recevrez » (dans le respect des normes, bien entendu). Environnement, au contraire, a un rôle frustrant, celui qui dit « non », alors qu'on attend de ce ministère l'information provenant des analyses, information nécessaire à la réintégration, mais qu'il n'a pas l'autorisation de fournir. L'autre différence entre les deux organismes tient à la façon d'exercer leur rôle. Bien qu'ils aient tous deux de nombreux intervenants sur le terrain, dans un cas ils fonctionnent avec le modèle paramilitaire, de façon ordonnée, alors que dans l'autre il existe un manque évident de coordination : les représentants changent, ils communiquent avec les mêmes personnes, on ne peut rejoindre leur représentant sur le terrain (contrairement au coordonnateur de la S.Q.) ; bref, autant un organisme est prêt à agir en temps de crise, est discipliné, autant l'autre ne l'est pas (ce qui est normal, peut-être, pour des scientifiques, mais tout de même gênant lorsqu'on agit à titre informel d'organisme directeur). Dans une telle situation, la tendance organisationnelle attendue théoriquement, selon les recherches sur le sujet, est le repli sur soi : c'est ce qui semble s'être produit avec Environnement, du moins selon les témoignages recueillis. On l'accuse ainsi de vouloir tout contrôler, ce qui est un indice de méfiance vis-à-vis de ses partenaires, méfiance dont on a aussi des indices tant directs (certains intervenants déploreront qu'Environnement n'ait pas davantage fait appel à leurs conseils, étant spécialistes aussi dans leur domaine) qu'indirects : ses collaborations les plus efficaces concernent presque uniquement ses propres représentants, ou alors des experts internes.

Tout ceci n'a pas pour but de faire un concours de popularité entre organismes intervenant sur le terrain, mais simplement de préciser que, relativement aux communications entre les intervenants, de sérieux problèmes ont surgi du ministère qui était le plus impliqué dans la crise. En fait, on peut aussi relier cette attitude au stress (bien qu'aucune corrélation précise ne puisse être établie) : davantage de stress amenant ou bien davantage de repli sur soi, moins de communication avec les partenaires, une méfiance accrue face à eux, etc. ou bien, au contraire, des communications tous azimuts et les accusations de « fouillis » qui les accompagnent. Le stress lui-même, sur lequel nous reviendrons plus loin, peut être causé à la fois par le manque d'habitude à faire face à une situation d'une telle ampleur, par les responsabilités dans l'événement attribuées à Environnement par la population en général (par exemple dans l'octroi du permis d'opérer), mais aussi et surtout, fort probablement, par la prise de conscience du fait que la rétention d'information, que ce ministère est forcé d'imposer aux sinistrés, est une décision difficile à accepter, non seulement pour ces sinistrés, mais encore pour ceux qui doivent appliquer la décision. Il ne faut pas oublier qu'Environnement a, dès le début de la crise, « ouvert » l'information, dans une politique de transparence, et que la fermeture lui a été imposée.

À côté de ces problèmes de fermeture des communications, un autre problème relève du cheminement de celles-ci, c'est-à-dire des circuits d'information. Au comité intermunicipal, par exemple, certains intervenants apprennent de façon indirecte une nouvelle qui les concerne directement, et cela par un autre intervenant qui avait été mis au courant avant le principal intéressé. Ce genre de situation, normale jusqu'à un certain point en situation de crise, s'est toutefois produite suffisamment fréquemment,

semble-t-il, pour devenir à la longue frustrante : les responsables de l'hébergement apprennent ainsi indirectement la date de réintégration, par des membres du comité de coordination plutôt que par les canaux directs ; certains maires apprennent cette date par les journaux. On constatera ainsi de nombreuses « fuites » d'information, ce qui expliquera, entre autres raisons, le rôle de coordination de l'information joué par la S.Q.

Le rôle de Communications-Québec n'est pas clair, dans la crise. À cause de la décentralisation des communications dans chaque ministère et parce que ce mandat a été confié à la S.Q., ce ministère n'a pu jouer un rôle de coordination de l'information auprès des médias. Il s'est tenu prêt à intervenir, mais n'a pas été appelé par les intervenants, ceux-ci ignorant les services qu'il pouvait offrir (cette situation sera modifiée dans l'après-crise, cependant). Aussi est-ce spontanément qu'un de leurs représentants se rendra sur les lieux, pour former les intervenants aux conditions de fonctionnement des divers appareils de télécommunication utilisés. Il s'agit ici d'un support technique vital, dans la mesure où un grand nombre de ces intervenants ne connaissaient pas les limitations techniques des appareils (corridors, portée, etc.). Communications-Canada jouera aussi un rôle important, notamment de prêts d'appareils[50].

LES COMMUNICATIONS À L'INTÉRIEUR DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES

La crise, tout comme elle montrera deux styles d'intervention[51], montre aussi, à l'intérieur des différents ministères, un style de communication basé sur l'ouverture et un style centralisateur, fermé. Il est à noter que ces styles apparaissent surtout au début de la crise, puisqu'après quelques jours les deux se feront centralisateurs, par décision du Conseil des ministres. La première approche suppose une plus grande prise de risque que la seconde qui, au contraire, assure une image de contrôle. Le danger toutefois de la centralisation de l'information et de la fermeture est que les représentants des ministères, sur le terrain, se sentent marginalisés : on parlera d'ailleurs de « boîte à lettres ».

Le cas de Saint-Basile montre des problèmes de communication non seulement externes aux ministères, mais aussi internes. Ces problèmes sont particulièrement graves lorsqu'ils impliquent des ministères qui sont dans le feu de l'action, tels Environnement, Agriculture et Santé. Il ne semble pas y avoir, même à l'interne, connaissance préalable des intervenants entre eux, de ce qu'ils peuvent offrir comme services en temps de crise (de façon à ne pas attendre à la dernière minute pour découvrir qu'un partenaire peut ou non rendre ces services). Il se peut aussi que ces problèmes de communication cachent en fait des problèmes de lutte de pouvoir : il est toujours commode de ne pas « savoir » qu'un collègue, dont on ne désire pas l'intervention, peut fournir des services..., mais ceci, la recherche ne pouvait le découvrir, se situant à un niveau trop global.

[50] *Voir le chapitre sur la logistique.*
[51] *Voir le chapitre sur la Culture.*

LES COMMUNICATIONS AVEC LES SINISTRÉS

Les communications avec les sinistrés constituent le point le plus faible de la crise, particulièrement au début, où l'information est fragmentaire, contradictoire, parfois même inexistante. L'information, dans ce cas, consiste à répondre à trois questions fondamentales, dont les deux premières sont relativement indissociables[52] : « Que se passe-t-il ? », « Que faut-il faire ? » et « Les miens sont-ils en sûreté ? ».

« QUE SE PASSE-T-IL, QUE FAUT-IL FAIRE ? »

La réponse aux deux premières questions est fournie, le soir de l'incendie, par la S.Q., qui va aider à l'évacuation. La population de Saint-Basile sait déjà qu'il s'agit d'un entrepôt de BPC, mais celle de Saint-Bruno et, le lendemain, celle de Sainte-Julie, ne le savent pas nécessairement, sur le coup de l'événement, ce qui fait que les évacués de ces deux dernières municipalités reçoivent simultanément les réponses à ces questions. Les médias jouent ici un rôle crucial, pour informer la population en général relativement au « Que se passe-t-il ? » (ils seront traités au point suivant). Pour leur part, les personnes des zones avoisinant les régions évacuées n'ont pas de réponse claire à la deuxième question (elles ont sans doute été les grandes oubliées de la crise). Dans un deuxième temps, celui de l'attente jusqu'à la réintégration, c'est le long silence, là où les réponses, en particulier à la deuxième question, dépendent des résultats de laboratoire. C'est la phase où le manque d'information va attiser la crise, tant par l'attitude qu'elle reflète, face aux sinistrés (de non-confiance dans leur capacité à juger, à interpréter les résultats) que par la titillation que ce vide d'information va provoquer chez les journalistes, lesquels vont se donner pour mission de le combler.

C'est peut-être cette phase qui fait de la crise de Saint-Basile un exemple de ces catastrophes technologiques d'un genre nouveau, toxicologique, dans lesquelles s'insère le temps, la durée entre l'événement lui-même (l'incendie) et l'évaluation de sa dangerosité, temps où les personnes touchées par l'événement ne peuvent rien faire. C'est cette période d'attente, où il ne peut y avoir d'information, qui va donner lieu à l'anxiété et aux rumeurs qui l'accompagnent inévitablement. À ce moment, la décision gouvernementale d'attendre que les résultats soient concluants avant de les communiquer à la population, pour ne pas susciter de panique, aura précisément l'effet contraire : si des informations parcellaires et contradictoires sont en effet susceptibles de semer de l'anxiété, un manque total d'information aura inévitablement le même effet, comme le montrent les données de la psychologie sociale. Et ce manque d'information fera de surcroît remonter à la surface une méfiance de la population envers un gouvernement qui n'a pas su la protéger contre le risque technologique majeur, transformant alors une crise technologique en crise politique, de confiance. Ainsi : « The quality of information provided to

[52] *Nous reprenons ici certaines parties d'un texte soumis à la Protection civile du Québec et intitulé : « Quelques réflexions sur des mesures d'urgence. Les leçons tirées du tremblement de terre qui a secoué le Québec le 25 novembre 1988 », 29 novembre 1988*

the public has a significant bearing on the capacity of people to respond to the accident, on their mental health, and on their willingness to accept guidance from responsible officials.[53] »

Cette méfiance est alimentée d'une part par le manque d'information et, d'autre part, par les messages contradictoires qui jaillissent de toutes parts. Messages contradictoires au niveau verbal : « on nous dit qu'il n'y a pas de danger, mais aussi qu'on ne peut quand même pas rentrer » ou encore : « on nous dit que les enfants peuvent jouer dans la terre, mais qu'on doit jeter les légumes du potager », ce qui amène l'idée concomitante que « les vaches (l'agriculture) sont plus importantes que les humains ». Messages contradictoires aussi entre le verbal et le non-verbal : d'une part, l'affirmation qu'il n'y a aucun danger ou encore le célèbre « pas de commentaire[54] » de la S.Q. et, d'autre part, ces combinaisons protectrices, ces interventions de ministres, ces hélicoptères de l'armée, cette multitude de journalistes, autant de messages non verbaux qui supposent que l'événement est grave, alors que la population ne sait toujours pas « quoi faire » et que, du reste, elle n'a plus confiance dans un gouvernement qui ne l'a pas protégée de la catastrophe. Ce qui fera dire par exemple que : « on a pris les gens pour des nonos, pour des tatas, on les a traités comme des enfants de première année... »

On retrouve ici trois types d'information, selon les trois types de problèmes de la catastrophe :

- une information technique, sur l'incendie et le recouvrement du site, qui va rassurer la population sur ce qui se passe ;
- une information d'ordre sociopolitique, sur ce qu'il faut faire en attendant : se loger, se nourrir, travailler, s'organiser, etc. ;
- une information scientifique, sur la toxicité : vulgarisation des résultats des tests pour la santé, pour l'agriculture et l'environnement.

Le premier type est donné par les médias surtout. Le deuxième type est fourni par les centres d'information, mais aussi par la chaîne Vidéotron de la télévision, qui rejoint ainsi tous les sinistrés, quel que soit leur lieu de refuge : information concernant l'aide financière, les examens médicaux, les activités des comités de citoyens, la réintégration, etc. Quant au troisième type, il passe par des canaux complexes : l'information est donnée en premier lieu au comité gouvernemental et interprétée par les Dr Nantel et Dionne. Elle est ensuite transmise au comité de coordination intermunicipal de deux façons : d'une part, par les maires et le directeur général de Saint-Basile qui siègent sur les deux comités et, d'autre part, par les communications entre chaque sous-ministre et son représentant local siégeant sur ce comité intermunicipal. Ceci en théorie, car en pratique il semble qu'il y ait de nombreux blocages, l'information à la population étant donnée « au compte-gouttes » selon certains, même si un centre d'information est mis sur pied dans chaque municipalité. Enfin, lorsque l'information s'adresse directement aux sinistrés, elle est véhiculée par les maires et par le ministre de l'Environnement. Ce sont eux surtout, ainsi que le député provincial[55] qui vont, dans la crise, traduire l'aspect « humain », celui des émotions, de la compassion : « ...si vous communiquez comme un technocrate, dans le monde d'aujourd'hui, vous êtes perdu ;

[53] P. Shrivastava, op. cit., p. 93.

[54] Qui, soit dit en passant, devrait être revisé par la S.Q. lorsqu'il s'agit de catastrophes écologiques, dans la mesure où il est psychologiquement paniquant, en situation anxiogène, supposant de l'information cachée, dangereuse peut-être... Certains policiers ont, semble-t-il, fort bien compris ce danger et adapte leur rôle en conséquence, mais de tels comportements devraient s'étendre à l'ensemble de la S.Q. (qui, elle aussi, au même titre que les autres intervenants gouvernementaux, doit apprendre à opérer dans une situation qui n'est plus strictement policière).

si vous êtes trop émotionnel, vous vous enfoncez dans des discours idéologiques. Il faut trouver le chemin entre les deux, *ce qui veut dire tout simplement être humain.*[56] »

On a noté, dans la crise de Saint-Basile, un besoin de vulgariser les notions scientifiques (après la crise, la population entière du Québec parlait non seulement de BPC, ce mot magique, mais aussi de dioxines et de furannes comme s'il s'agissait des voisins d'à côté que l'on avait toujours fréquentés). Besoin de vulgariser aussi les notions relatives à la sécurité : expliquer, par exemple, ce qu'est un périmètre de sécurité, sa fonction, le pourquoi des limites aux zones évacuées (« pourquoi mon voisin et non moi ? »). Il ne faut pas oublier ici que ce qui est information pertinente pour les intervenants organisationnels ne l'est pas nécessairement pour la population. Ainsi :

> *« Though officials may well know the limits/boundaries of the endangered zones, the relative degree of safety in other areas, and other details, the aforementioned instruction (« Evacuate X street or Y neighbourhood ») may well be the sum total of information in the public warning statement. Thus, the public is often forced to ascertain the extent of the danger, what is required of them during the evacuation, and where it might be safe to relocate.*[57] »

« LES MIENS SONT-ILS EN SÛRETÉ ? »

Il est humain, pour des humains, de s'inquiéter d'autres humains. Aussi faut-il comprendre ce besoin de la population d'être rassurée sur le sort d'êtres chers. C'est ce qui explique l'engorgement des circuits téléphoniques par la population en général, celle-ci voulant être rassurée soit sur les membres des familles évacuées, soit sur les autres restés sur place (que l'on a eu tendance, il faut le répéter, à oublier), soit enfin sur sa propre santé. C'est ici que les encarts des journaux et la ligne 800 ont certainement été d'une grande utilité, pour absorber les nombreux appels de toutes sortes.

LE RÔLE DES MÉDIAS

Au début de la crise, de nombreux fonctionnaires communiquent avec les journalistes. Très vite cependant un imbroglio s'ensuit, les différents tests n'étant pas interprétés de la même façon, ce qui amène une décision du Conseil des ministres à l'effet que toute communication publique des ministères doive dorénavant obligatoirement passer par le Bureau du premier ministre. Environnement va coordonner les communiqués jusqu'à la nomination du coordonnateur gouvernemental, qui continuera dans le même sens. Un centre de presse est mis sur pied, en dehors de l'hôtel de ville, mais après quelques jours seulement (il avait pourtant été recom-

---

[56] *Le député fédéral, qui est aussi intervenu à Saint-Basile, n'a pas répondu à nos appels pour participer à la recherche.*

[57] *P. Lagadec, op. cit., p. 122, italiques de l'auteur.*

[58] *E. L. Quarantelli, « Disaster Crisis Management : A Summary of Research Findings », Journal of Management Studies, 25,4, July 1988, 373-385, p. 377.*

mandé par Protection civile dès le début de la crise[58]). Avant ce moment, les médias sont forcés de se rendre sur les lieux pour obtenir de l'information, ne pouvant le faire par téléphone, ce qui provoque l'envahissement de l'hôtel de ville de Saint-Basile : « Les journalistes ont besoin de tout, ta secrétaire, ton téléphone... Ils se fichent que les gens appellent pour savoir s'il y a des blessés... Ils pensent à l'heure de tombée, c'est tout. Ils sont partout... N'ont aucun respect pour le sommeil des gens, dans les centres d'hébergement... Mettent leurs mégots de cigarette partout, sur les tapis... » L'un des intervenants a même parlé de « dépossession de notre détresse[59] ». Certains journalistes nous diront, en entrevue, que c'est leur métier d'être partout, d'aller chercher l'information où elle se trouve, et cela même si un centre de presse existe, dans la mesure où ils ne sont pas les porte-parole du gouvernement, comme en régime totalitaire. Selon le mot de l'un d'entre eux, ils sont des « témoins », ils doivent donc témoigner.

Ce qui ne va pas faciliter leur tâche, c'est que le poste de coordonnateur est occupé par un officier de la S.Q. Les médias sont alors portés à soupçonner une opération policière plutôt qu'une gestion de catastrophe technologique, ce qui peut-être les rend plus revendicateurs d'informations. Ils nous diront que la S.Q. ne voulait pas donner d'information, à cause des enquêtes en cours, et qu'ils devaient donc aller chercher cette information partout. Ils nous diront aussi qu'au début l'information était partielle de la part des intervenants gouvernementaux (par exemple relativement au permis d'opérer du propriétaire) et que, là encore, il a fallu persister pour obtenir des faits. D'autre part, certains médias ont pu profiter de l'occasion pour augmenter leur cote d'écoute en interrogeant des personnes qui, parmi la population, possédaient des informations également partielles, non vérifiées, et dont la transmission en ondes alimentait les rumeurs. En situation de blocage de l'information, les médias ont donc été les seuls véhicules de cette information, avec pour conséquences les dangers qu'elle soit incomplète, à sensation et les reproches que les sinistrés adresseront au gouvernement, car ces médias étaient les premiers informés des décisions qui les touchaient particulièrement, eux, les évacués. D'où la décision importante, à un moment donné, de diffuser l'information de façon ordonnée : aux maires, aux sinistrés et aux médias. D'où également le rôle crucial joué par le ministre de l'Environnement, particulièrement par son attitude franche et ouverte dans les conférences de presse.

[58] *Comme en témoigne leur journal des opérations que nous avons pu consulter*

[59] *S'appliquant non seulement aux journalistes, mais aussi aux fonctionnaires provinciaux.*

RELATIVEMENT AUX COMMUNICATIONS ENTRE INTERVENANTS

11 **Le développement d'une connaissance et d'une confiance préalables entre les intervenants**
Il ne faut pas attendre l'événement pour établir des relations de travail entre les intervenants qui devront oeuvrer ensemble en temps de crise. Ceci fait partie intrinsèquement des activités de planification des urgences.

12 **L'examen des modèles de communication, à l'interne et à l'externe, pour les organisations impliquées dans une crise, particulièrement en fonction du rôle qu'elles ont à jouer**
Certains rôles sont plus ingrats que d'autres, dans une catastrophe, ce qui devrait susciter une attention toute spéciale aux communications, dans ce cas.

13 **La révision des circuits formels d'information entre intervenants et leur mise en oeuvre en temps de crise.**

14 **L'implication active du ministère des Communications**
Ce ministère a un rôle extrêmement important à jouer dans une crise majeure, et son rôle devrait, à l'avenir, être défini pour de telles situations, tant en ce qui concerne les relations avec les médias que le support logistique.

RELATIVEMENT AUX COMMUNICATIONS AVEC LES SINISTRÉS[60]

15 **Un ministre porte-parole et une attitude d'ouverture de ce dernier.**
Il est important de prévoir un ministre, toujours le même à travers le déroulement d'une crise, qui se fasse le porte-parole du gouvernement auprès des sinistrés, de la population en général, des médias, etc. Ce rôle, joué par le ministre de l'Environnement, a été important dans le cas de Saint-Basile, et devrait être conservé (bien que ce ne soit pas nécessairement le ministre de l'Environnement qui soit le porte-parole dans tous les cas : une panne majeure pourrait ainsi impliquer le ministre de l'Énergie, par exemple). L'attitude d'ouverture est alors cruciale.

16 **Une information la plus transparente possible.**
Évaluer les conséquences d'un manque total d'information sur le stress et la panique de la population.

[60] *Les recommandations du chapitre précédent concernant le centre d'information (et le centre de presse) ne seront pas reprises maintenant. De même, certaine recommandations seront presentees dans le chapitre suivant, relatif à la logistique.*

17 **La considération des réponse fournies aux trois types d'information correspondant aux trois catégories de problèmes : techniques, sociopolitiques et scientifiques.**
Ce qui implique, particulièrement dans ce dernier cas, un besoin de vulgarisation scientifique et donc de personnes, parmi les intervenants, capables de remplir ce rôle.

18 **La considération des réponses aux trois questions vitales en temps de crise :**
- **que se passe-t-il ?**
- **que faut-il faire ?**
- **les miens sont-ils en sûreté ?**

19 **Une séquence d'information respectant les sinistrés.**
La séquence développée à Saint-Basile et mettant l'accent sur les sinistrés et leurs représentants politiques devrait être conservée.

20 **Une analyse professionnelle de la portée des messages en temps de crise.**
Considérer et analyser les messages, de façon à éviter les messages contradictoires, non seulement au niveau verbal, mais aussi entre le verbal et le non-verbal.

21 **Une révision de la politique du « pas de commentaire » de la S.Q. en situation de catastrophe.**
De façon à ne pas ajouter à l'anxiété préexistante.

RELATIVEMENT AUX MÉDIAS

22 **Une information ouverte jointe à une attitude ouverte de la part des médias.**

23 **Une formation à la communication avec les médias, pour les intervenants et les municipalités.**

5

LA LOGISTIQUE

LA LOGISTIQUE RELATIVE AUX PERSONNES ÉVACUÉES

L'ÉVACUATION, L'HÉBERGEMENT ET LA RÉINTÉGRATION

LES PROCESSUS D'ÉVACUATION ET DE RÉINTÉGRATION. On s'accorde à dire que l'évacuation a été bien faite, avec toutefois un manque d'information, surtout pour la première évacuation (la seconde se fera plus facilement). Certains ont toutefois refusé d'évacuer et n'ont pu être forcés de le faire, étant donné que l'état d'urgence n'était pas décrété. La réintégration, pour sa part, a été planifiée par le coordonnateur et les différents intervenants impliqués dans l'hébergement ; elle s'est effectuée en bon ordre, avec l'information nécessaire et l'accompagnement d'agents de la S.Q. pour fins de sécurité : c'est là un fait à souligner, puisque de façon générale les recherches montrent que cet aspect est toujours laissé plus ou moins au hasard[61].

L'UTILISATION DES ÉCOLES COMME CENTRES D'HÉBERGEMENT. Les école sont utilisées comme centres d'hébergement, en demandant l'autorisation aux directeurs, mais sans que les Commissions scolaires ne soient mises au courant, si ce n'est par les médias et, plus tard, par Protection civile. Cette utilisation des écoles en situation d'urgence soulève deux problèmes : celui de leur non-disponibilité stricte au moment de la rentrée scolaire et celui de la perception du besoin de décontamination, qui ajoute à la durée de non-disponibilité. Ainsi, par exemple, les professeurs ne veulent pas réintégrer les écoles si celles-ci n'ont pas été décontaminées. Ils s'adressent à la C.S.S.T. et refusent d'utiliser les locaux tant qu'ils n'auront pas obtenu confirmation écrite qu'il n'y a pas de danger pour leur santé. Ce qui aura pour effet que certaines Commissions scolaires seront aux prises avec le problème de trouver d'autres écoles, de façon temporaire, ou de retarder la rentrée. Se développe, ici comme pour l'hébergement, le sentiment qu'il y a une différence de traitement entre les municipalités, le poids de Saint-Bruno étant plus grand que celui de Saint-Basile pour faire « libérer » les écoles des intervenants qui les occupent.

LES CONDITIONS D'HÉBERGEMENT. Les perceptions diffèrent quant aux rôles respectifs des différents intervenants dans l'hébergement : en sont responsables à la fois les C.L.S.C., Protection civile et le service des bénévoles de Saint-Basile. Ici comme pour l'incertitude technique, deux perspectives s'affrontent : l'une, bureaucratique, veut traiter tous les évacués de la même façon, les regroupant le plus possible dans un même lieu, alors que l'autre désire un traitement adapté aux besoins de certaines catégories de personnes. On aura deviné que la première est souhaitée par les fonctionnaires, alors que la seconde est prônée par le service des bénévoles. Ce dernier, par exemple, va proposer que les personnes malades ou accom-

[61] R.B. Leonard, « Mass Evacuation in Disaster », J. Emerg. Med., 2, 1985, 279-286.

pagnées de très jeunes enfants soient logées dans des roulottes, ce que les fonctionnaires, qu'ils soient municipaux ou provinciaux, ne voient pas d'un bon oeil. Cette réticence s'explique sans doute, outre la plus grande facilité d'administration d'un système central, par le fait que les fonctionnaires ne veulent probablement pas qu'on leur reproche de traiter différemment les sinistrés : il semble en effet que dès le début, Saint-Bruno a conseillé à ses évacués de se loger à l'hôtel et de conserver leurs reçus pour fins de remboursement, alors que les autres municipalités ont utilisé les centres d'hébergement : c'est après quelques jours, au moment où des plaintes s'élèvent parmi ces citoyens (on reproche au gouvernement de mieux traiter les immigrants illégaux), qu'il est décidé de loger toutes les personnes déplacées à l'hôtel[62].

Il n'y a pas consensus sur le rôle de Protection civile ni sur celui des différentes municipalités dans les réservations de ces chambres d'hôtels : la situation semble confuse, bien qu'il y ait entente entre les responsables de l'hébergement des deux C.L.S.C. et les représentants de Protection civile. On fait appel au ministère du Tourisme pour qu'il assure la collaboration des hôteliers, de façon à ce que les personnes évacuées ne soient pas renvoyées à cause de réservations précédentes des hôteliers (le Marathon de Montréal se situe à la même époque et des chambres d'hôtels sont déjà réservées). Ce peu d'empressement de la plupart des hôteliers[63], perçu par les gestionnaires de l'hébergement, vient sans doute du fait que les réservations se font de trois jours en trois jours, puisqu'on ne connaît pas les dates de réintégration, et aussi, fort probablement, du fait qu'ils ne sont pas assurés d'être payés avec célérité. La situation de l'hébergement est donc confuse. On ne connaît pas avec précision les noms des personnes évacuées ni où elles sont hébergées. Ce qui fait qu'au moment où l'on annonce que les évacués seront logés à l'hôtel, 800 personnes surgissent brusquement, demandant ce service.

La vie à l'hôtel n'est pas toujours une sinécure pour les sinistrés. Ainsi, par exemple, lors de la deuxième évacuation, on rassemble tous les sinistrés dans un hôtel de Saint-Hyacinthe, ce qui pose problème pour les familles n'ayant qu'une voiture et dont l'un des membres travaille à Montréal. Il faut bien voir, en effet, qu'à ce moment les enfants ne sont pas dans leur cadre normal, qu'ils sont rendus plus tendus par la situation, et enfin qu'on n'a pas les facilités d'une maison (où trouver du jus, la nuit? On ne peut descendre en chercher au réfrigérateur...). S'ajoute la promiscuité constante, dans la même pièce, d'adultes et d'enfants, ce qui fera ressortir le besoin de développer des garderies, action entreprise par les C.L.S.C. qui ont fait preuve, à ce chapitre, de beaucoup d'imagination : par exemple, ils improviseront des cahiers à colorier sur l'événement, de façon à libérer l'anxiété[64]. Ces difficultés de loger à l'hôtel avec des enfants, en situation d'incertitude, font que les centres d'hébergement se transforment le jour en centres communautaires d'information et de rassemblement, ayant pour fonction officieuse de fournir un support moral aux sinistrés. Pour ces centres d'hébergement, la Croix-Rouge offre des trousses de voyage, la Défense canadienne des lits de camp, chaufferettes, couvertures, etc. On doit aussi prévoir des loisirs : le service des Loisirs de Saint-Basile mentionne ainsi qu'il utilisera 3000 vidéo-cassettes pendant la crise, pour les sinistrés.

[62] *Selon les chiffres de Protection civile, il y aurait 2092 nuits d'hôtel payées directement par les personnes et 6083 par le gouvernement.*

[63] *À l'exception notable, semble-t-il, du Holiday Inn de Montréal, qui aurait reçu les sinistrés avec chaleur et empressement, toujours selon les intervenants.*

[64] *Ils nous ont fourni une documentation fort intéressante.*

L'ASSISTANCE FINANCIÈRE

Les mesures d'assistance financière ont été un point extrêmement positif souligné par l'ensemble des personnes interrogées : elles ont été perçues comme généreuses, rapides, s'ajoutant à l'aide privée. Il faut comprendre que les sinistrés sont partis en pleine nuit, avec quelques vêtements et, pour la plupart, avec très peu d'argent liquide. Comprendre aussi qu'ils doivent quand même se rendre au travail (l'attente durera 18 jours) et défrayer les coûts afférents à leurs activités régulières. Certains d'entre eux ne disposent pas des sommes nécessaires pour avancer les frais d'hôtels et de nourriture, et ceci pour des familles de plusieurs enfants, ce qui pose problème (et explique peut-être, en partie du moins, le peu d'empressement des hôteliers). Un premier système de coupons-repas ou coupons-hôtels est envisagé par Protection civile, mais il est complexe. Aussi, probablement pour regagner la confiance de la population, le gouvernement décide-t-il d'un programme d'assistance financière particulièrement généreux (40 $ par jour et par personne pour les dépenses autres que l'hébergement), dépassant ainsi les normes généralement en vigueur pour une catastrophe, comme l'inondation du 14 juillet 1987 à Montréal, par exemple. Le ministère des Finances est chargé de la mise en place de ce programme. Il se sert d'un système d'émission manuelle de chèques développé pour faire face à des crises ou des défaillances du système informatique, mais qui n'avait jamais été testé. Ce système sera opéré sur place (volonté d'humaniser le processus, puisqu'il aurait pu l'être de Québec), avec l'aide des municipalités, pour s'assurer qu'il n'y a pas fraude. Dans certaines municipalités, comme Sainte-Julie, ce sont les pompiers volontaires qui distribuent les chèques aux sinistrés. Le système a fonctionné de façon extrêmement efficace, de l'avis unanime[65].

LA SÉCURITÉ DU TERRITOIRE

Un point important, lors d'évacuation, est la sécurité du territoire : périmètres de sécurité, mais aussi surveillance et système d'enregistrement des visites des sinistrés à leur domicile, pour que des vols ne se produisent pas en zone évacuée. Cette fonction a été assurée par la S.Q., pour Saint-Basile et Saint-Bruno dès les premiers moments de la crise, et pour Sainte-Julie après quelques jours. Ici encore, de l'avis unanime, cette fonction a été remplie fort efficacement, bien que les périmètres de sécurité n'aient pu être mis en vigueur de façon absolue.

LA LOGISTIQUE RELATIVE AUX TRAVAILLEURS ÉVACUÉS

L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Une catégorie de personnes semble avoir été oubliée lors de la crise, celle travaillant dans des entreprises (un centre commercial, un fabricant de piscines, un vendeur d'automobiles, un dépanneur, une carrière, etc.) en zone évacuée et qui, de ce fait, se sont retrouvées sans emploi. C'est à ce moment qu'est intervenu le ministère d'Emploi et Immigration Canada,

[65] *Selon les chiffres de Protection civile, il y a eu 33 037 jours de payés.*

tant pour accélérer l'émission de chèques d'assurance-chômage que pour discuter avec les commerçants de relance de l'emploi dans la région.

LA LOGISTIQUE RELATIVE AUX INTERVENANTS

LES PERMIS DE TRAVAIL

Ici comme pour l'assurance-chômage, Emploi et Immigration Canada a joué un rôle très important d'octroi de permis, notamment en ce qui concerne la venue des chercheurs du laboratoire mobile Taga 6000 de l'État de New York.

LE SECRÉTARIAT

En temps de crise, on ne pense pas nécessairement à noter les différentes interventions. Seule la S.Q. a l'habitude de ce genre d'opération, ce qui provoque une situation où la seule information disponible sur les événements est celle du journal des opérations de la S.Q., information toutefois confidentielle à cause des enquêtes qui se poursuivent en parallèle[66]. La S.Q. a aussi assuré un suivi des dépenses des différents intervenants, en exerçant son rôle de coordonnateur. Par ailleurs, il est un autre domaine où le soutien des services de secrétariat est nécessaire et c'est celui des activités scientifiques : les experts du comité international, mais aussi les laboratoires, qui sont au travail sans arrêt, 24 heures par jour, doivent pouvoir compter sur du personnel fiable, régulier, et non sur du personnel occasionnel, sans expérience. Les experts internes qui ont travaillé à l'analyse des risques auraient, eux aussi, bénéficié du soutien de services de secrétariat.

DES ÉQUIPEMENTS PROTECTEURS

Ils sont en nombre insuffisant, non prévus dans les plans d'urgence. Le Service des incendies de la Ville de Montréal fournira ces équipements pour les pompiers. Il faudra aussi des services de décontamination de ces équipements. Quant à la S.Q., ses membres auront des combinaisons de protection dont la décontamination sera assurée par Sanivan, après quoi on leur fournira des vêtements de protection jetables. À ce sujet, on a noté l'impact psychologique des équipements protecteurs sur la population et les questions qu'ils suscitent, en particulier lorsque l'on voit, par exemple, les policiers porter ces vêtements alors que la population n'en possède pas.

[66] *La S.Q. nous a quand même fourni le journal des opérations des premières 24 heures, ce qui a permis de mieux comprendre ce qui s'était passé à ce moment.*

DES LOCAUX

Il y a consensus sur «l'envahissement» de l'hôtel de ville, avec potentiellement des problèmes graves de structure (effondrement des planchers, par exemple). Par la suite, les roulottes vont permettre de libérer quelque peu les locaux: non seulement la S.Q., mais aussi Environnement-Canada et Agriculture-Québec auront leur propre roulotte. Après approbation (puisque les frais de location s'élèvent, semble-t-il, à environ 350 000 $), d'autres ministères loueront des roulottes. Par ailleurs, la S.Q. utilisera aussi une tente de l'Armée canadienne pour loger son personnel sur les lieux.

DES FOURNITURES DE BUREAUX

Elles manquent, pour la quantité d'intervenants. Par exemple, la photocopieuse de la municipalité fait 10 000 photocopies en 6 jours. On découvre aussi l'utilité des FAX (voir plus bas, supports techniques).

LA SÉCURITÉ

Les experts internationaux ont des gardes du corps (?) et leur sécurité en général est assurée par la S.Q. De même les informations des ordinateurs seront détruites après la présentation de leur rapport (virus 75). La sécurité du site est aussi importante.

DES ÉQUIPEMENTS DE COMMUNICATION

Les lignes sont vite surchargées, alors que les employés de Bell sont en grève. Le jour même de l'incendie, les communications avec la Rive-Sud sont coupées, ce qui fait que l'on ne peut rejoindre le chef du Service des incendies (pompier volontaire travaillant au Service des incendies de la Ville de Montréal) par pagette (la centrale des pagettes étant à Montréal). C'est le système de communication de la police locale qui seul permet de le rejoindre. On fera appel à Communications-Canada et à Bell Canada pour avoir plus de lignes téléphoniques. La relocalisation de ces lignes, au moment où la S.Q. prend la coordination, a posé problème, avec les ennuis subséquents, pour les spécialistes des télé-communications, des transferts de lignes. D'autres problèmes ont été causés par le manque de circuits, qu'il s'agisse de lignes ou de cellules. Par ailleurs, l'utilisation d'équipements d'un type nouveau, tels les téléphones cellulaires, fera qu'on se précipitera sur cette technique sans trop en comprendre les modes de fonctionnement. Communications-Québec jouera alors un rôle particulièrement important sur le terrain. Le même phénomène se reproduira pour les radios mobiles, puisqu'on les utilisera sans tenir compte de leur rayon d'action. En fait, l'un des problèmes majeurs, c'est que l'on commande ces équipements à des fournisseurs privés qui ne posent pas de questions sur leurs conditions d'utilisation, présumant que le client connaît ses besoins.

ÉLECTRICITÉ

Le système Centrex fonctionne à l'électricité et une panne le jeudi laisse sans téléphone, des génératrices n'ayant pas été prévues dans le plan d'urgence.

NOURRITURE

On mentionne que la durée de la crise doit être prise en considération : manger « sur le pouce » quelques jours passe toujours, mais quand il s'agit de deux semaines, une alimentation non équilibrée peut donner lieu à davantage de stress. Il faut aussi songer aux cafés, tasses, etc.

LA CARTOGRAPHIE / LE DÉCOUPAGE DES RÉGIONS

Il est surprenant, dans certains désastres, de réaliser que les cartes de la région, outils de base pour le travail, en particulier pour l'évacuation, ne sont pas à jour. C'était le cas, semble-t-il, de Mississauga, et ce fut le cas de Saint-Basile. Un autre problème, grave en cas de catastrophe, est la non-correspondance du découpage des régions, selon les ministères. Du reste, ce découpage ne répond pas toujours à des critères de géographie sociale de regroupement : on note, par exemple, que la région de Saint-Basile relève administrativement de Saint-Hyacinthe, selon le découpage des territoires du ministère de la Santé, mais que les communications se font beaucoup plus vers Montréal, ce qui va peser dans la décision de choisir un autre D.S.C. que le responsable théorique, pour offrir les soins de santé. Et, renforçant encore davantage le pouvoir d'attraction de Montréal, joue le fait, crucial lui aussi en temps de crise, que les appels téléphoniques entre Saint-Basile et Montréal ne sont pas des communications interurbaines, contrairement à ceux entre Saint-Basile et Saint-Hyacinthe. Il ne s'agit pas ici de proposer que le gouvernement adapte ses régions à la carte des interurbains de Bell Canada, mais il faut prendre ces données en considération dans les découpages territoriaux, particulièrement en cas de catastrophe, là où les communications téléphoniques sont vitales. Ces divisions du territoire sont extrêmement importantes, dans la mesure où elles vont présider ensuite à la collaboration entre spécialistes des urgences d'une région donnée.

LE TRANSPORT

Les véhicules municipaux de Saint-Basile sont inutilisables, le garage étant situé près de l'entrepôt. Des municipalités avoisinantes vont donc en prêter. Le chef du Service des incendies de Saint-Basile se rend sur les lieux plus rapidement grâce à une voiture du Service des incendies de la Ville de Montréal, puisqu'il est de garde ce soir-là (on signale le même soir un accident dans le pont-tunnel reliant la Rive-Sud à Montréal). Il semble aussi que le directeur régional de Protection civile ait été empêché de se rendre sur les lieux parce qu'il n'avait pas de voiture. La Défense fournira des hélicoptères aux députés et ministres qui veulent se rendre sur le site. Par ailleurs, on fera appel à l'avion du gouvernement pour le transport des échantillons. Enfin, de nombreux organismes prêtent des véhicules, allant de concessionnaires de vente de voitures jusqu'au club Optimiste ou au Corps de clairons de Sainte-Julie (qui prêtent des autobus pour le transport vers l'hôpital où s'effectuent les tests). De la même façon, à

Saint-Bruno, Pratt et Whitney offre le transport des évacués par ses employés, s'il y a lieu. On assiste donc à un ensemble d'offres spontanées de coopération venant tant des entreprises privées que de groupes bénévoles ou des Services des municipalités avoisinantes.

LA LUTTE CONTRE L'INCENDIE

La Ville de Montréal prête de l'équipement de lutte contre l'incendie. L'aéroport militaire de Saint-Hubert, avoisinant, fournit la mousse, tant le premier jour que quelques jours plus tard et ensuite, au moment où des travaux se font dans la toile de recouvrement du site. Ce service exige cependant que l'on détourne pendant ce temps le trafic aérien de la base (qu'arriverait-il si un accident d'avion survenait et que le camion de mousse n'est pas disponible ?). On a aussi contacté les raffineries de l'est de Montréal, elles aussi ayant de la mousse ; celles-ci se sont tenues disponibles, sur demande.

EN CONCLUSION : LES SUPPORTS TECHNIQUES

Nous avons posé une question, dans la grille d'entrevue, concernant les supports techniques utilisés (certains, très peu nombreux, ont aussi mentionnés ceux qui auraient été désirés). Bien que les réponses ne soient pas un indicateur parfait des supports nécessaires à la gestion de catastrophe (par exemple, des appareils largement utilisés par un organisme comme la S.Q., tels les « walkie-talkie », n'ont pas nécessairement été mentionnés, parce que faisant partie du travail courant), il ressort néanmoins de la crise de Saint-Basile que certains supports techniques ont été plus importants que d'autres, pour la gestion de l'urgence : ainsi le plus grand nombre de mentions a trait aux communications (41 %, dont 72 % des item de la catégorie consacrés au téléphone, si l'on inclut les télécopieurs), suivies des supports nécessaires au travail (32 %), de l'intendance (18 % dont surtout des roulottes) et du transport (9 %).

TABLEAU 2 LES SUPPORTS TECHNIQUES UTILISES OU DESIRES

SUPPORTS TECHNIQUES	NOMBRE DE RÉPONSES	
COMMUNICATIONS		
Télécopieurs (Fax)	12	
Téléphones cellulaires	14	
Lignes téléphoniques	10	
Radios mobiles	6	
Photocopieurs	5	
Téléavertisseurs	3	
Système de son (conférences de presse, etc.)	2	TOTAL = 57 (41 %)
■ TRANSPORT		
Transport	13	TOTAL = 13 (9 %)
■ INTENDANCE		
Locaux, roulottes, mobilier	14	
Repas	6	
Literie	3	
Génératrice d'urgence	1	
Personnel d'entretien	1	TOTAL = 25 (18 %)
■ TRAVAIL		
Ordinateurs	10	
Budgets	8	
Vêtements protecteurs	6	
Secrétariat	5	
Laboratoires mobiles	4	
Cartes du territoire	4	
Mousse	2	
Rapports d'analyses de laboratoires	2	
Revue de presse	2	
Journal de bord	1	
« Castonguette » (hôpital)	1	TOTAL = 45 (32 %)

RELATIVEMENT AUX PERSONNES ÉVACUÉES

24 **L'examen des aspects légaux du processus d'évacuation**

25 **Une planification de la réintégration à conserver)**

26 **Des modalités d'hébergement adaptées aux besoins locaux dans le respect des normes en vigueur)**

27 **Des services de santé et sociaux adaptés aux besoins à conserver)**

28 **Une aide financière rapidement disponible à conserver)**

RELATIVEMENT AUX TRAVAILLEURS ÉVACUÉS

29 **Un système de mise en oeuvre rapide de l'assurance-chômage à conserver)**

RELATIVEMENT AUX INTERVENANTS

30 **Un journal des opérations par ministère**

31 **Un système de permis de travail spéciaux octroyés avec célérité à conserver)**

32 **Le recours aux compétences en logistique de la S.Q. à conserver)**

33 **Des supports techniques en quantité suffisante, et dont le fonctionnement est connu**

- **communication**
  - téléphones, Fax, lignes téléphoniques, etc.,
  - utilisation du réseau câblé, tel Vidéotron (à conserver).
- **travail**
  - ordinateurs, pour la compilation des données relatives à l'événement et aux actions posées, et pour les analyses scientifiques.
  - équipements protecteurs, rapidement disponibles, pour les pompiers et policiers exposés plus longuement aux risques, mais pouvant aussi être mis à la disposition de la population s'il y a lieu.
  - des services de secrétariat, pour tenir à jour les données.
- **intendance**
  - nourriture saine, en particulier pour les situations de longue durée.
  - générateurs facilement accessibles.

- **transport**
  - véhicules municipaux situés en dehors des zones à risque.
  - moyens de transport pour les échantillons toxiques, et recensés à l'avance, de façon à ne pas être obligé d'improviser: rien ne sert d'avoir un laboratoire disponible s'il est impossible d'y envoyer les prélèvements.
- **division territoriale**: fondée sur le principe de la compatibilité et de l'adaptation aux réalités socio-économiques, pour les différentes régions administratives
- **manuel d'intervention**: la recension des intervenants, par type de risque, synthétisée en une sorte de manuel d'intervention en situation d'urgence (un peu à la façon du plan O.R.S.E.C., en France), disponible pour les ministères et s'ajoutant aux plans d'urgence déjà mis en place dans les municipalités avec l'aide de Protection civile.

34 Des supports techniques autonomes, mobiles et facilement accessibles

- **Autonomie des ressources**, pour les différents intervenants, et notamment le Bureau de la protection civile, de façon à être autonomes en cas d'urgence, notamment en ce qui concerne les communications (pagettes, téléphones cellulaires, voitures d'urgence, roulottes, etc.). Ces ressources devraient être facilement accessibles (location) et les ministères devraient disposer de budgets à cet effet.
- **Mobilité des ressources**: des équipements mobiles plutôt que fixes devraient être prévus, dans la mesure du possible, qu'il s'agisse de laboratoires ou de téléphones.

35 L'importance de ressources substituts et du travail d'équipe

Qu'il s'agisse de ressources humaines ou matérielles, la gestion de crise doit prévoir des substituts. Pour les *intervenants*, de façon à leur permettre de décompresser lors des situations de stress, il y a lieu de prévoir soit une rotation des tâches, soit un travail d'équipe. En ce qui concerne les *équipements*, il faut prévoir les pannes d'électricité ou de téléphone, qui peuvent encore ajouter à la gravité de la situation.

6

L'HUMAIN ET LA CULTURE

Ce chapitre pose les questions relatives au rôle de la personne dans la gestion de crise, rôle qui est divisé en trois points : tout d'abord, la *formation ou l'expérience* des intervenants en gestion de crise, incluant les similitudes et différences observées entre les événements passés et le cas de Saint-Basile ainsi que les qualités exigées pour un gestionnaire de crise ; puis la *culture*, ce lien collectif symbolique, est vue de trois façons : selon qu'elle constitue la toile de fond de la catastrophe, qu'elle fournit les valeurs qui vont présider à sa gestion et qu'elle se manifeste dans la grille de référence. Enfin, en dernière partie de chapitre, l'*humain* est représenté par le stress.

FORMATION OU EXPÉRIENCE : LES SIMILITUDES ET DIFFÉRENCES

LA FORMATION OU L'EXPÉRIENCE DES INTERVENANTS

Plusieurs intervenants ont mentionné avoir reçu une formation à l'intervention en situation d'urgence donnée par Protection civile Canada au Collège de la protection civile, à Arnprior, Ontario. Cette formation a toutefois été perçue comme plus ou moins applicable dans un cas d'incertitude scientifique comme celui de Saint-Basile. La S.Q. a aussi reçu une formation aux mesures d'urgence. Certains ont reçu une formation générale dans les Forces armées (mais non nécessairement pour les urgences chimiques), même s'ils ne font plus partie de cet organisme. Des intervenants de la santé ont mentionné avoir suivi le cours offert par l'Université Laval en juin dernier[67].

Il se peut cependant que les intervenants, même s'ils n'ont pas reçu de formation précise, n'en aient pas moins une expérience pratique, ayant vécu sur le terrain des situations d'urgence. Si l'on considère les 68 personnes qui ont répondu à la question, 51,5 % d'entre elles avaient eu une expérience de gestion de l'urgence : catastrophe naturelle (inondations, glissements de terrain, tornades), risques chimiques (Ville-la-Salle, fuites à la C.I.L., feu de BPC à l'I.R.E.Q., déversement d'un camion de produits toxiques dans les égouts de Saint-Hubert, déversement de BPC à Kenora, Ontario, déversement de pétroie à Saint-Romuald, fuite de pétrole à Saint-Eustache, empoisonnements aux moules, etc.) ou opérations de sécurité du territoire (visite du pape, émeutes, grèves prolongées, etc.). D'autres mentions, moins nombreuses, ont trait à des situations de guerres (Iran-Irak, Algérie, etc.) ou au tremblement de terre du Mexique. Il est à remarquer ici que les représentants d'Environnement ont pour la plupart l'expérience de gestion d'urgences environnementales. Cependant, pour 48,5 % de toutes les personnes interrogées, Saint-Basile est la première crise.

[67] Voir note 29

L'EXPÉRIENCE PASSÉE : SIMILITUDES ET DIFFÉRENCES

Parmi les intervenants qui ont de l'expérience en gestion de catastrophe, quelles similitudes et différences retrouve-t-on ? Trois intervenants ont affirmé qu'il n'y avait pas de différence. Lorsque des similitudes existent, on note[66] :

- l'anarchie, la panique 6
- la présence des policiers 4
- les problèmes de communication 4
- le stress, l'énervement 4
- la présence des médias qui attisent la crise 2
- la présence des politiciens qui attisent la crise 2
- le besoin de répondre vite à une demande énorme 2

Quant aux différences, il s'agit :

- des incertitudes pour la santé 6
- du manque d'information 5
- du degré de gravité de la crise, plus important à Saint-Basile 4
- du manque de temps pour réagir 4
- du manque de coordination (pire) 4
- du manque d'information (pire) 2
- de l'origine (technique/naturelle) 2

LES QUALITÉS D'UN GESTIONNAIRE DE CRISE

Nous avons demandé aux premiers interviewés quelles étaient, selon eux, les qualités nécessaires à un gestionnaire de crise. Dans la mesure où ces personnes ont géré la crise au comité gouvernemental et ont pu observer ce qui était nécessaire comme capacités humaines sur le terrain, les éléments qui suivent doivent absolument être pris en considération :

- le « swing » : il ne s'agit pas d'un élan sur une balançoire, mais de quelque chose d'approchant, à savoir la capacité de prendre des décisions rapidement, de prendre des risques aussi ;
- l'expérience
- le jugement
- la capacité de coordonner
- la poigne
- la disponibilité
- être généraliste plutôt que spécialiste
- l'ouverture d'esprit
- la compassion, l'empathie pour les sinistrés
- ne pas fuir le négatif
- la capacité de communiquer, de vulgariser la science
- la résistance au stress

[66] Le nombre situé en marge indique qu'il est à noter qu'il peut y avoir plus d'une mention par intervenant.

LA CULTURE

LA TOILE DE FOND DE L'ÉVÉNEMENT

Les gestionnaires de crise ne sont pas en dehors de la culture de la société qui vit la catastrophe de Saint-Basile. En fait, l'événement représente un point tournant dans la sensibilisation du Québec au risque technologique majeur : en ce sens, il s'agit bien d'une crise, c'est-à-dire d'une étape où, en médecine par exemple, le patient peut guérir ou son mal empirer (la crise a toujours un sens positif et un sens négatif). Tout comme lorsque l'accident d'auto ou d'avion nous arrive, à nous personnellement, Saint-Basile a montré au Québec qu'il n'était pas à l'abri des fléaux modernes. Par ailleurs, cette crise touchait en même temps un mot quasi magique dans l'inconscient collectif, celui de « BPC », ce qui n'a pas été sans influence sur le déroulement des événements : il est ainsi question de « ce monde obscur des déchets comme toile de fond ; le mot « dioxine », ce détonateur infaillible...[57] ». La crise soulève enfin des interrogations quant au rôle du ministère de l'Environnement, au permis échu, aux quantités entreposées, toutes questions auxquelles les journalistes n'obtiennent pas de réponses claires, au début, ce qui va accroître la méfiance du citoyen devant la capacité du gouvernement de gérer les déchets de ses propres activités (les BPC viennent d'Hydro-Québec, ne l'oublions pas, même si l'entreprise dira qu'elle n'en est plus responsable puisqu'elle les a vendus au propriétaire de l'entrepôt).

> *« Nous vivons désormais dans des sociétés à légitimité et à crédibilité limitées... Ce qui est accordé ne l'est que par contrat, au vu des performances passées, et par tranches renouvelables, sur la base de résultats comparés. Le contrat est dénoncé sur-le-champ s'il y a la moindre suspicion d'incompétence (la défaillance étant en soi un premier motif retenu)... ou de refus de communiquer (intention désormais prêtée a priori). À l'évidence, il devient très difficile de piloter une situation postaccidentelle dans un pareil champ de mines[58]. »*

DEUX ÉCHELLES DE VALEURS

La crise doit briser les rigidités bureaucratiques, dans la mesure où, bien souvent, la règle ne s'applique plus et l'innovation prédomine. La question est cependant de savoir si oui ou non la règle s'applique toujours et quel est le moment où ces comportements de crise deviendront réellement appropriés. Les premières réactions sont révélatrices à cet égard : certains sont portés à faire confiance au système, à l'administration régulière, d'autres au contraire veulent s'impliquer immédiatement. Les premiers parlent du style « cow-boy » des seconds, alors que ces derniers parlent des « pousseux-de-crayons ». Deux échelles de valeurs s'affrontent, deux écoles de pensée. Et c'est à travers elles que doit se gérer la catastrophe. Dans le même ordre d'idée, la crise va pousser les uns à centraliser et les autres à laisser de l'initiative. Elle va pousser soit à développer des comportements de protection contre l'extérieur, soit à ouvrir, au contraire, et à prôner la transparence. Enfin, comme nous l'avons vu précédemment,

[57] P. Lagadec, op. cit., p. 135.
[58] P. Lagadec, op. cit., p. 36.

elle peut favoriser aussi des comportements de fermeture, alors qu'un ministère ne sera pas spontanément porté à les adopter.

De tels comportements vont être amplifiés par la toile de fond de l'événement : dans un contexte où l'action est perçue comme ayant des conséquences catastrophiques, la tentation de fermeture, de protection, est d'autant plus grande. Avec les dangers de méfiance entre les intervenants, exacerbée par la pression de l'urgence[71], et qui va jouer autant à l'interne qu'à l'externe, pour les organisations. Avec les risques également que cette fermeture soit perçue comme rejet des cadres intermédiaires ou subalternes, exécutants sur le terrain par la haute direction. Cependant, la crise peut aussi susciter l'enthousiasme, la coopération, le développement d'amitiés qui vont durer, etc. Ainsi des intervenants de la santé, par exemple, ont semblé retirer de la crise une motivation et une productivité accrues, ainsi qu'un renforcement des liens interpersonnels : « On en parle avec nostalgie. On souhaite même, à la blague, une autre catastrophe... »

La catastrophe peut aussi être l'occasion, lorsque des juridictions ne sont pas claires ou des tâches sont nouvelles, de s'approprier ces nouveaux territoires, en espérant que les responsabilités seront ensuite accordées de façon définitive. Un indice indirect que cela ne s'est pas beaucoup produit vient des réponses à la question demandant si l'intervenant a eu toute latitude vis-à-vis des décisions à prendre : 75,9 % d'entre eux ont répondu oui, mais qu'il s'agit de latitude dans le champ des compétences habituelles. Seules les décisions les plus « hot », selon le mot d'un intervenant, sont validées par le supérieur hiérarchique. En fait, il n'y a pas eu beaucoup de décisions extraordinaires, sortant des normes, prises sans approbation préalable. Il est évident que la centralisation des décisions, soit par le représentant régional, soit par le « central », laisse à certains des intervenants le sentiment d'avoir manqué de latitude d'action. De même, à la question demandant si l'on avait employé efficacement ses compétences, environ 70 % répondent oui.

LA GRILLE DE RÉFÉRENCE DES INTERVENANTS

La culture comprend la vision du monde d'une société, mais aussi les normes, les valeurs, les attitudes qui vont guider l'action. Elle se cristallise dans la grille de référence d'un individu, mécanisme par lequel ce dernier va interpréter l'information qu'il reçoit par ses sens. La grille de référence constitue en quelque sorte un filtre par lequel la crise va recevoir une signification. Cette grille n'est pas qu'individuelle cependant, elle peut aussi s'appliquer à des groupes plus larges ou à des organisations. La démonstration la plus magistrale de ce concept a sans contredit été offerte par l'analyse que Shrivastava[72] a faite de la catastrophe de Bhopal. L'auteur montre bien comment l'événement est interprété de façon bien différente selon, notamment, les intérêts en jeu, par exemple des intervenants gouvernementaux, de l'entreprise ou des victimes. Dans le cas de Saint-Basile, de telles grilles existent, mais malheureusement le temps ne permet pas de développer ici davantage ce concept. Aussi devons-nous nous contenter, pour le moment, d'une analyse extrêmement sommaire qui reprend les grandes catégories de Shrivastava :

[71] W.E. Berzinz, « Time vs Trust : Impact Upon Collaborative Decision Making », Journal of Management in Engineering, 4,4, 1988 : 320-324.
[72] P. Shrivastava, op. cit., p. 91.

- Pour les sinistrés, tout d'abord, Saint-Basile est synonyme de laisser-aller du gouvernement, en particulier du ministère de l'Environnement, dans la gestion des déchets toxiques (on parlera par exemple de « Saint-Tchernobyl ») et la crise sera perçue selon cette grille, alimentée d'un sentiment de méfiance[73].
- Pour les spécialistes du ministère de l'Environnement, c'est le désastre soudain, le cauchemar dont on ne peut s'éveiller. C'est leur responsabilité, qu'ils ne veulent et ne peuvent éviter ou refuser, d'où leur engagement actif dans la gestion de crise. Action qui, s'ajoutant à celles des autres intervenants du niveau provincial, fera parfois parler de Saint-Basile au sens « d'un Saint-Basile » comme d'un événement où toutes les décisions ont été rapidement centralisées, au détriment des responsables locaux.
- Pour le propriétaire, c'est la « grenade dégoupillée dont il faut se débarrasser au plus vite », selon le mot de Lagadec mentionné plus haut.

L'HUMAIN : LE STRESS ET LA CRISE

Le stress, comme la crise, peut être positif ou négatif. Le Yi-King, ce livre de sagesse chinois, ne représente-t-il pas le mot « crise » par un idéogramme symbolisant à la fois le danger, la menace, mais aussi des opportunités, un nouveau départ ? En fait, la crise est un point tournant et, à ce titre, elle offre des possibilités de stress. C'est surtout sur le stress négatif que l'accent sera mis dans ce rapport, plutôt que sur le stress positif du défi, du « challenge ». Le stress négatif présente en effet ceci de caractéristique qu'un degré élevé diminue la performance (notamment par la fermeture et le repli sur soi[74]), alors qu'un degré moyen l'améliore. Il a cependant été impossible, dans le cas présent, de mesurer exactement ce stress ou d'en isoler les causes de façon précise : tout au plus avons-nous posé la question de son existence ou non, en mentionnant comme exemple les horaires de travail. C'est en effet sur le stress des intervenants que cette recherche se concentre principalement, tout en soulignant des aspects inédits du stress chez les évacués.

[73] *Qui persiste encore puisque, ce 12 janvier, les comités de citoyens se plaignent de ce qu'on ne les a pas encore débarrassés des BPC, alors que le ministre de l'Environnement avait promis cette action pour fin décembre 1988.*

[74] *I.L. Janis et L. Mann. « Emergency Decision-Making : A Theoritical Analysis of Responses to Disaster Warnings ». Journal of Human Stress, 3, 1977 : 35-45 et aussi I.L. Janis. Victims of Groupthink : A Psychological Study of Foreigh-Policy Decisions and Fiascoes. New York, Houghton, Mifflin, 1972.*

LE STRESS DES ÉVACUÉS

La crise de Saint-Basile est stressante par sa durée davantage que par son horreur. On a même parlé de « gestion de l'attente ». Cette attente suppose néanmoins une forte dose d'anxiété, pour les évacués surtout, ce qui amène facilement les rumeurs, notamment dans un climat de manque d'information. Aussi fait-on intervenir des ressources spécialisées en service social pour aider les sinistrés. Simultanément cependant, on reproche à tous ces intervenants de l'extérieur d'être en quelque sorte des « voyeurs » de la détresse des autres, reproche qui s'adresse aussi bien aux journalistes qu'aux intervenants gouvernementaux. La trop grande attention qu'on porte au stress devient en fait une autre source de stress pour les évacués : les intervenants des services sociaux, par exemple, en mettant beaucoup l'accent sur les séquelles psychologiques potentielles, laissent les sinistrés sous l'impression qu'on donne d'eux une image de quasi-malades mentaux, dans la population en général. Comme quoi le mieux est parfois l'ennemi du bien... De la même façon, le versement de l'aide financière, même s'il est fort apprécié et fait discrètement avec l'aide des bénévoles de la municipalité, laisse sous l'impression qu'on est un peu à « l'oeuvre de la soupe », alors que le gouvernement est accusé d'être le responsable de la catastrophe et, qu'à ce titre, la population perçoit qu'il ne fait que rembourser ainsi une partie de ce qu'il doit aux sinistrés. C'est pour pallier tout ce stress que le centre de bénévolat, entre autres, va jouer un rôle important, en offrant par exemple des repas en commun aux évacués, repas auxquels participent maires et députés, ce qui permet de discuter de la situation. Les municipalités vont aussi tenter de gérer elles-mêmes la distribution de l'aide financière, à la fois sûrement pour l'image politique, mais aussi pour enlever l'odieux de cette « charité populaire ».

LE STRESS DES INTERVENANTS

RÔLES ET STRESS. Pour les gestionnaires de la crise, le stress provient, les premiers jours surtout, du manque de sommeil et des longues journées d'attente, dans l'incertitude. Les scientifiques, pour leur part, vivent aussi un immense stress, dans la mesure où les pressions pour obtenir les résultats sont très fortes (« habituellement, ils font trois choses par heure, on leur en demandait quinze en quinze minutes, et on les eng... si ce n'était pas sorti »). Le stress est renforcé encore par le rôle visible de la S.Q. pour assurer la sécurité des laboratoires, mais qui met encore plus en évidence l'importance attachée aux résultats. Le stress provenant des craintes pour la santé a également été très fort pour les pompiers et policiers qui sont intervenus sur le site : leurs familles étaient inquiètes, influencées par les médias au sujet de la gravité de l'événement. Le stress peut aussi dépendre des fonctions exercées, certaines d'entre elles, telle l'aide financière, étant plus gratifiantes que d'autres (comme l'a indiqué la discussion sur les rôles respectifs d'Environnement et de la S.Q. concernant les communications). De même, bien que le Bureau de la protection civile n'ait pas semblé jouer le rôle qu'on attendait de lui, tous ont été portés à l'excuser, peut-être parce qu'il participait à l'hébergement et à l'aide financière, rôles « gâteau » s'il en est. La S.Q. se situe dans la même catégorie en raison du support logistique qu'elle apportait.

LE STRESS DE L'APRÈS-CRISE : L'ÉVALUATION ET LA RECONNAISSANCE. L'après-crise est une période où le stress (négatif, toujours) peut continuer, apparaître soudainement ou disparaître. Par ceci nous voulons dire que les actions posées durant cette période, notamment par les hautes directions, peuvent ou non augmenter le stress encouru pendant l'événement ou même le faire surgir, alors qu'il n'y en avait pas ou qu'il n'y avait qu'un stress positif. En effet, un point important qui ressort de la recherche est l'importance de la reconnaissance formelle émise ouvertement. Le silence organisationnel, à cet égard, est d'autant plus lourd à supporter que les intervenants savent que leurs collègues ont reçu des lettres ou autres témoignages d'appréciation suite à leur rôle dans la gestion de crise. Bien que ce silence puisse n'être qu'un oubli ne reflétant pas une attitude négative, on est porté à l'interpréter comme un blâme implicite. C'est à ce moment que la fatigue, si elle ne s'était pas manifestée jusque-là, peut apparaître avec plus d'acuité. C'est sans doute ce qui explique aussi que certains participants se retrouvent épuisés, physiquement, moralement et administrativement, pourrait-on dire, sachant que leur réputation et l'évaluation de leur compétence, impeccables en situation régulière de fonctionnement, ont été mises en doute en situation de crise.

LES ÉLÉMENTS STRESSANTS

Stress négatif

- Les horaires de travail chargés, notamment la première semaine : 37 mentions
- L'incohérence de certaines décisions affectant le travail 6
- La charge de travail 5
- La crainte de se tromper 5
- Le manque d'information 3
- Négocier à la pièce la disponibilité du personnel 2 [Travail[75] = 21]
- La fatigue (non spécifiée) 11
- Les repas 11
- Le manque de sommeil 11[76]
- La fatigue de voyager à Saint-Basile 3 [Intendance = 36]
- La pression des médias 6
- L'agressivité des sinistrés 4 [Pressions humaines = 10]

Stress positif

- Avait l'énergie nécessaire, valorisé par l'événement 4
- Productivité accrue 1

Aucun stress

- Pas plus de stress qu'à d'autres occasions 17[77]
- Les heures de repas permettaient de décompresser 5

[75] *Rappelons que ce point était précisé dans la question, ce qui influence les résultats.*

[76] *Il ne s'agit pas des mêmes onze personnes dans ces trois catégories de mentions successives, bien que deux personnes reviennent pour les trois points.*

[77] *Incluant 5 répondants sans expérience de gestion de crise et 12 avec expérience.*

LA FORMATION

36 **Une formation technique à la gestion des risques technologiques majeurs.**

37 **Une formation psychosociale à la coopération et à la négociation.**
Que les intervenants apprennent à travailler ensemble, de façon à être en mesure de mieux coordonner leurs activités en temps de crise.

38 **Une formation par simulation.**
La simulation permet de prendre en considération les éléments mentionnés comme similitudes et différences d'avec les expériences passées.

39 **Des nominations aux postes de responsabilité dans les opérations d'urgence qui tiennent compte des qualités exigées d'un gestionnaire de crise.**
Non seulement de l'expertise dans la fonction, mais aussi et surtout d'une aptitude pour les relations interpersonnelles (autorité médiatrice).

LA CULTURE

40 **Une philosophie de gestion clairement établie et appuyant le rôle du responsable des mesures d'urgence partant du postulat qu'en situation de crise, les valeurs vont s'affronter avec plus de vigueur).**

41 **La nécessité absolue de l'initiative et de la collaboration spontanée, incluant le droit à l'erreur, puisque les crises sont incertitude.**

42 **La prise en compte de la toile de fond de la gestion de crise ainsi que des grilles de référence.**

L'HUMAIN

43 **La prise en considération des éléments de stress non seulement chez les sinistrés, mais aussi chez les intervenants d'une crise, pendant la crise.**
Le principe d'assurer une relève, mentionné précédemment, a précisément pour fonction de pallier ce problème pour les intervenants.

44 **La prise en considération du stress dans la phase de l'après-crise, par une évaluation formelle des aspects de l'intervention.**
Cette recommandation se fonde sur le postulat qu'une rétroaction sur les interventions, qu'elle soit positive ou négative, est préférable au silence, qui peut être interprété de différentes façons. Par ailleurs, il est aussi important de fournir une évaluation explicite, lorsque celle-ci est positive.

45 **La prise en considération, par les services sociaux, des implications de leur rôle pour les suites de la crise.**
Les intervenants du domaine des services sociaux devraient être prudents dans les diagnostics concernant les effets de la crise sur les sinistrés (ou les autres intervenants), dans la mesure où ces évaluations peuvent servir à accroître le stress.

LA GESTION DE CRISE GOUVERNEMENTALE : SES FORCES ET SES FAIBLESSES, LES PROBLÈMES RENCONTRÉS AINSI QUE LES CONTINGENCES SITUATIONNELLES

La question de départ était celle des forces et des faiblesses. Aussi avons-nous demandé à tous les intervenants quels étaient les points forts, ce que l'on a bien fait à Saint-Basile et qu'il faudrait conserver, et les points faibles, qu'il y aurait lieu d'améliorer. Une compilation a été faite des réponses et est présentée dans ce qui suit, démontrant hors de tout doute que le nombre des points faibles dépasse nettement celui des points forts[78]. Il faut bien rappeler cependant que ceci constitue la réponse à une question précise, en fin d'entrevue, et non le résultat de l'ensemble de l'entrevue : ainsi les télécopieurs ont été largement utilisés et sont perçus positivement, comme nous l'avons vu plus haut, mais ils ne sont pas mentionnés explicitement en réponse à cette question. Il faut aussi souligner que les faiblesses sont souvent mentionnées sous forme de recommandations pour l'avenir, ce que nous avons tenté de conserver comme formulation. Un dernier point sera consacré, pour sa part, aux problèmes rencontrés, qui ne sont pas toujours semblables aux faiblesses. Enfin, parce que les chiffres parlent d'eux-mêmes, ce chapitre n'aura pas de recommandations explicites.

LES POINTS FORTS

ORGANISATION

1 Une sensibilisation des ministères quant à leurs actions en temps de crise

2 L'importance du comité gouvernemental 2

3 La coordination exercée par une personne déléguée directement par le Bureau du premier ministre 12

4 Le comité de coordination intermunicipal 11

5 La réaction rapide :
- du gouvernement 2
- des C.L.S.C.
- des effectifs municipaux

6 La collaboration intermunicipale 12
- la collaboration d'entreprises privées 4
- le plan des mesures d'urgence à jour 2

7 La table de concertation fédérale 2

8 Le rôle des comités de citoyens 3

9 Le rôle du ministre de l'Environnement en tant que porte-parole face à la population

10 Le rôle du M.E.N.V.I.Q. 3

11 Le rôle du M.A.P.A.Q. (professionnalisme) 3

12 Les opérations du M.S.S.S. 6

13 Le rôle de Protection civile 2

[78] *Lorsqu'un point est mentionné sans chiffre, cela signifie une seule mention. Par ailleurs, nous avons compilé les pourcentages (Tableau 3, Annexe B), mais les données brutes sont énumérées pour laisser le lecteur libre de composer ses propres catégories. Soulignons enfin que lorsque des catégories similaires semblent se répéter, les mentions ne proviennent pas des mêmes personnes.*

LOGISTIQUE

14 L'évacuation 7

15 La réintégration 2

16 L'hébergement
- le service d'accueil
- le prêt d'un cuisinier par la Défense canadienne
- le rôle des C.L.S.C. 2
- la coopération C.L.S.C. et Protection civile

17 Les mesures afférentes à l'évacuation :
- l'assistance financière rapide et généreuse 4
- les chèques distribués par des bénévol
- l'assurance-chômage
- les subventions au comité de citoyens 2
- l'abondance de l'aide privée

18 Le rôle du système hospitalier (tests) 6

19 Les aspects scientifiques
- l'échantillonnage du M.A.P.A.Q. 2
- les inspections du M.A.P.A.Q. 2
- le rôle des laboratoires, techniques d'analyses
  - non précisé 4
  - du M.E.N.V.I.Q. 3
  - du M.A.P.A.Q. 3
- l'interprétation par le comité d'experts
  - le lien comités de citoyens-experts 2
- la décontamination par Sanivan et le M.E.N.V.I.Q.
- le rôle de Sanivan 2

20 La maîtrise rapide de l'incendie 3

21 Le rôle de la Sûreté du Québec 7
- les barrages
- la surveillance de l'entrepôt 2

22 La fourniture rapide de matériel 4
- Fax.

COMMUNICATIONS

23 L'information
- ouverte (après quelques jours)
- ordonnée, en commençant par les élus, les évacués et les médias
- les encarts dans les journaux
- les messages à la chaîne Vidéotron
- une ligne 800 pour information

24 Les relations avec les médias

CULTURE

25 La sensibilisation du gouvernement à la gestion de catastrophe

26 L'importance politique de l'environnement

27 La confiance, la délégation 2

28 La coopération spontanée et l'initiative qui ont pallié les zones grises entre les juridictions, faisant en sorte que le système fonctionne là où les règles bureaucratiques n'avaient pas tout prévu, et ceci sans crainte de faire des erreurs ou risquer d'éventuelles poursuites. 2

LES POINTS FAIBLES

ORGANISATION [79]

1 Le gouvernement ne prend pas les décisions adéquates

2 Un manque de coordination des mesures d'urgence entre les ministères **10**

3 Le coordonnateur n'a pas réussi à coordonner les ministères
- que la S.Q. soit mandatée pour coordonner les ministères
- il ne faut pas que la S.Q. coordonne les ministères

4 Le comité de coordination intermunicipal :
- besoin d'un seul coordonnateur local (organisme ou personne) 15
- le nombre trop élevé d'intervenants
- son rôle limité à recevoir et transmettre de l'information

5 Le temps de réaction :
- le coordonnateur a tardé à être nommé

6 Au niveau municipal :
- la « dépossession » des pouvoirs des municipalités par le provincial
- des carences du plan d'urgence municipal pour un événement d'une telle ampleur

7 La jonction avec le fédéral à améliorer

8 Permettre à la population de se prendre en mains

9 Pour les politiciens :
- que les élus établissent des liens informels avec les sinistrés
- qu'ils ne se fassent pas escorter pour rencontrer la population, ce qui suscite de la méfiance

10 M.E.N.V.I.Q.
- désorganisé et non prêt 12
- former un groupe permanent d'intervenants
- voulait tout contrôler

11 M.A.P.A.Q.
- coordination

[79] *On remarque que le même ordre a été suivi que pour les points forts. Les additions n'ont pas de numéro.*

12 M.S.S.S.
- la difficulté, en temps de crise, de structures décentralisées
- pas prêt 3
- pas le moment de mettre en place de nouvelles structures (?) 3

13 Protection civile
- que l'émission manuelle des chèques lui revienne
- rôle non reconnu 4
- devrait coordonner les ministères 2

– Une méconnaissance des rôles mutuels des intervenants[80] 10
– Besoin d'une distribution des rôles, d'un organigramme 7
– Des chevauchements des tâches 4
– Des patrons qui interviennent à tout moment
– Trop de personnel déployé sur les lieux
– Aucune relève de prévue 10
– Charge de travail trop lourde
– Un manque de leadership des représentants régionaux
– Des carences au niveau des pouvoirs discrétionnaires en situation d'urgence, tel le pouvoir de dépenser, venant du niveau hiérarchique des intervenants sur le terrain («doers»)
– Un manque d'équipes spécialisées en urgence 2
– Le manque de liaison entre le politique et l'administratif 2

LOGISTIQUE

14 L'évacuation:
- revoir les aspects légaux
- que l'accueil soit fait par des personnes connues plutôt que par des étrangers

15 –

16 L'hébergement: prévoir les ressources psychologiques pour les enfants et le troisième âge

17 –

18 Le rôle du système hospitalier: pas de stratégie de contact avec la population

19 Les aspects scientifiques
- des protocoles de recherches difficilement comparables 2
- la non-reconnaissance de l'expertise québécoise: cesser d'agir comme des «porteurs d'eau»
- trop de «pseudo-experts»
- les Tagas ont été dépêchés trop tard

20 La maîtrise de l'incendie:
- système d'alerte à améliorer
- Environnement n'a pas fait confiance aux pompiers

21 Le rôle de la S.Q.: le spectacle des policiers qui jouent aux cartes = frustration des sinistrés

22 Les supports techniques:
- un manque d'équipements de base des différents ministères

[80] *Les mentions des 4 catégories qui suivent ne sont pas énoncées par les mêmes personnes.*

- le manque d'un plan d'urgence 6
- le manque d'un manuel de contact des ressources d'urgence 8
- pas les mêmes territoires pour les ministères 2
- le manque de standardisation des formulaires de prêts de matériel

COMMUNICATIONS

23 Les communications entre intervenants :
- manque au niveau du comité intermunicipal
- besoin d'une gestion professionnelle 9
- besoin d'informations scientifiques 9
- pas de retour d'information 2
- les améliorer entre le central et les régions 8
- mauvais relais 9
- les améliorer entre ministères 3

Les communications avec les sinistrés :
- besoin d'informations techniques 8[81]
- manque pour les citoyens 3
- messages parfois contradictoires venant des différents ministères 11
- mauvais cheminement 5
- besoin de centralisation de l'information 10

24 Les médias : l'invasion de l'hôtel de ville

CULTURE

25 Insensibilité du gouvernement à respecter les humains 2

26 Importance politique de l'environnement

27 Le manque de confiance, la centralisation

28 Le manque de coopération : la poursuite des guerres de territoires
- Le manque de formation : 3
  - des intervenants gouvernementaux
  - des responsables municipaux 2
- Le vedettariat
- L'affrontement de deux styles de gestion : « cow-boy » contre « pousseux-de-crayons »

[81] *Il ne s'agit pas des mêmes personnes qu'à la catégorie précédente.*

LES PROBLÈMES

En réponse à cette question, plusieurs intervenants ont référé aux faiblesses mentionnées précédemment. Par catégories larges, on peut dire que les problèmes relevés ont trait[82]:

- à la technique (toile)
- aux analyses 3
- à l'organisation:
  - rôles, latitude, etc. 11
  - coordination 15
- aux communications:
  - entre intervenants 16
  - avec les sinistrés 10
- à la logistique 4
- au manque de formation ou d'expérience 4
- au stress 7
- aux problèmes de personnel 3

LES CONTINGENCES SITUATIONNELLES

Certains facteurs font que la situation aurait pu dégénérer en catastrophe bien plus grave qu'elle ne l'a été. Il est remarquable que la plupart des intervenants rencontrés lors de la première phase de la recherche, en fait ceux qui ont siégé au comité gouvernemental, aient, sans exception, prononcé spontanément la même phrase à un moment de l'entrevue: «On a été chanceux». Il s'agit, pour chacun d'entre eux, de contingences situationnelles, différentes dans chaque cas mais qui, s'ajoutant les unes aux autres, font frémir lorsque l'on songe à ce qui aurait pu se produire le soir du 23 août 1988. Aussi croyons-nous nécessaire de terminer ce rapport sur la gestion de crise par l'énumération de tous ces éléments que l'on nous a mentionnés spécifiquement comme facteurs de chance[83]. Il est bien évident qu'il s'agit d'une «chance» toute relative, pour les personnes évacuées, mais qui était bien là quand même. Voyons donc un à un ces éléments relatifs:

AU MOMENT DE L'INCENDIE

- L'incendie se produit à un moment de l'année où il fait frais (fin août) et où, en conséquence, les fenêtres de la plupart des maisons sont fermées.
- Il commence dans la soirée, au moment où les enfants sont ou déjà couchés ou sur le point de l'être, mais en général ne jouent pas à l'extérieur.
- Il commence assez tôt pour être repéré facilement (ce qui aurait été différent s'il était survenu à 2 h 00)

[82] Les chiffres indiquent ici le nombre d'interviewés ayant mentionné ce point, et non le nombre de mentions. Il n'y a donc qu'une mention par personne par point.

[83] Il est particulièrement intéressant de remarquer que le rôle de certaines personnes qui est souligné ici ne l'est pas par ces personnes mêmes, mais par d'autres intervenants.

AUX CONDITIONS MÉTÉOROLOGIQUES

- Les conditions météorologiques font en sorte que le panache de fumée ne se disperse pas vers Montréal (où la population à évacuer serait évidemment plus nombreuse)

À LA SITUATION

- Le soir de l'événement, les directeurs de la fonction publique de Saint-Basile sont sur place.
- De la même façon, c'est soir de réunion des conseils municipaux de Saint-Bruno et Sainte-Julie, ce qui fait que ces maires sont rapidement mis au courant.

AU PRODUIT ET AUX CAPACITÉS DE LE DÉTECTER

- Ce ne sont pas des BPC qui brûlent surtout, mais des solvants.
- Environnement-Québec peut faire depuis peu des analyses de dioxines et de furannes dans ses laboratoires de Montréal.
- Agriculture avait déjà eu à faire face aux problèmes de dioxines et est donc prêt pour les analyses (répertoire des laboratoires, etc.).
- Un des meilleurs experts au monde en BPC, le Dr Carrier, est rapidement sur les lieux.
- Proximité de l'aéroport de Saint-Hubert, qui a de la mousse pour éteindre le feu.
- Les laboratoires mobiles d'Environnement-Canada sont immédiatement prêts à intervenir.

AUX COMMUNICATIONS

- La directrice générale de Saint-Basile, travaillant sur place le soir de l'incendie, répond au téléphone parce qu'elle attend un appel de Montréal : ainsi elle apprend la nouvelle immédiatement.
- Le ministre de l'Environnement, par une attitude d'ouverture et de franchise, a su regagner la confiance des citoyens.

AU TRANSPORT

- Le directeur du Service des incendies de Saint-Basile peut utiliser une voiture d'urgence du Service des incendies de la Ville de Montréal, dont il fait partie, pour se rendre plus rapidement sur les lieux (il y a un accident le soir même dans le pont-tunnel).

À L'ORGANISATION

- Peu de temps auparavant, les plans d'urgence des trois municipalités ont été révisés et remis à jour (à Saint-Basile, par exemple, l'ancien plan d'urgence datait de 1978).
- Un blocage routier immédiat du patrouilleur de la S.Q., lorsqu'il constate l'incendie et comprend qu'il s'agit de l'entrepôt de BPC.
- Environnement a un nouveau système de permanence de ses professionnels permettant de les rejoindre facilement.
- L'Organisation mondiale de la santé accepte de travailler sous la juridiction d'un gouvernement particulier, ce qui permet au comité d'experts de se constituer ; par ailleurs, il n'y a aucun vedettariat à ce comité, ce qui permet le consensus.
- Les experts retenus par les comités de citoyens jouissent du respect de leurs collègues.
- Le chef de Cabinet du premier ministre peut se libérer pour gérer la crise.
- Il y a sur place le Centre de bénévolat, bien structuré et prêt à intervenir (vêtements, etc.)

- Tous les intervenants sont prêts à collaborer, spontanément.

En conclusion de ce chapitre, on peut affirmer que les points faibles de la gestion de crise à Saint-Basile et les problèmes rencontrés sont de l'ordre de l'organisation et des communications. Un tel phénomène n'est pas surprenant et, lorsque l'on songe par exemple à Three Mile Island ou à Bhopal, il est vrai que «l'on a été chanceux». Chanceux grâce à ces contingences situationnelles, mais aussi du fait qu'en définitive, les responsabilités ont fini par se préciser au fur et à mesure et que l'information n'a pas présenté les mêmes problèmes qu'à Three Mile Island, par exemple. Il est évident que, si des améliorations sont nécessaires, il y a aussi des points forts qu'il y a lieu de conserver.

CONCLUSION

Le problème de cette étude, c'est que le matériel recueilli était tellement riche qu'il était impossible de tout inclure dans ce rapport. Il est cependant apparu important de disséquer soigneusement les points forts et les faiblesses, de façon à être en mesure de mieux juger du rôle et du positionnement des structures de gestion de crise proposées. Des actions excellentes ont été posées à Saint-Basile, mais aussi «*on a été chanceux*». Telle est la phrase qui pourrait résumer l'étude, et qui est apparue régulièrement et spontanément dans les entrevues. «Qu'arriverait-il si demain une catastrophe similaire se produisait à Montréal... ou en région éloignée de toute possibilité d'évacuation dans des familles amies..., si une inondation s'accompagnait d'un tremblement de terre et d'un accident ferroviaire? Autant de possibilités qu'il faut envisager pour être en mesure de gérer efficacement les catastrophes.» Lorsque ces quelques lignes qui précèdent ont été écrites pour le rapport d'étape, le tremblement de terre du 25 novembre 1988 au Saguenay n'avait pas eu lieu, avec le risque qu'il a représenté pour Alcan par exemple. Les événements se sont chargés de démontrer que ces interrogations, qui pouvaient paraître hypothétiques le 4 novembre de la même année, étaient en fait plus réalistes qu'on n'aurait été porté à le croire. Bien entendu, il s'agit d'une probabilité. Mais d'une probabilité suffisamment forte, si l'on considère notre société aux technologies développées, pour que se pose cette question de gestion des catastrophes environnementales d'origine technologique.

En terminant, il y a peut-être lieu de reprendre la conclusion d'une conférence prononcée sur le sujet, conférence qui avait été l'ancêtre indirect de cette recherche[84]. Trois conditions sont essentielles pour gérer une crise découlant d'une catastrophe. La première est l'expertise, pour chacun des intervenants dans son domaine, de façon à assurer efficacité et compétence technique. Toutefois, parce qu'il s'agit d'une situation d'incertitude, l'expertise ne peut tout résoudre et, outre des zones grises entre les juridictions, des jugements de valeur entrent en jeu pour décider, par exemple, des seuils de toxicité admissibles. Ce qui introduit la deuxième condition, l'ouverture dans la grille de référence de l'individu, qui devrait permettre, en particulier, le respect de la différence de l'autre et la négociation spontanée. Autorité médiatrice enfin, qui constitue l'inverse du modèle «macho» ou du culte du héros, en proposant plutôt une gestion «à la japonaise», fondée sur les capacités d'un individu à susciter la coopération.

En fait, les plus élégantes structures de gestion de crise seront parfaitement inutiles si la volonté des intervenants n'est pas orientée clairement vers la coopération, indépendamment des règles préétablies. Ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il faille prendre la crise comme l'occasion d'outrepasser ces règles, mais bien qu'on ne doit pas hésiter à le faire, s'il y a lieu. La question cruciale devient alors de décider à quel moment une telle action est ou non appropriée. C'est en réalité la question fondamentale, qui ne peut cependant être résolue une fois pour toutes, puisque chaque crise, parce que crise, est essentiellement incertitude. C'est donc sur ce dernier point qu'il convient de revenir en conclusion, puisqu'il indique qu'une catastrophe comme celle qui a touché Saint-Basile ne

[84] *H. Denis.* Gestion de crise et évolution du milieu *Conférence prononcée dans le cadre d'un symposium tenu sur ce thème et organisé par Protection civile Canada, Arnprior, Ontario, 27 septembre 1988.*

devait pas obligatoirement se transformer en crise. Il se serait toujours agi d'un événement douloureux et pénible, particulièrement pour ceux qui ont eu à évacuer leurs foyers, mais l'incertitude n'était pas forcément nécessaire. Pour la contrer, il y a toutefois lieu d'être prêt, de planifier.

C'est en ce sens que le présent travail s'est voulu outil de réflexion, outil de préparation également, pour l'avenir. La catastrophe de Saint-Basile nous laisse des enseignements précieux, et il est fort probable qu'une prochaine catastrophe du même type ne se passera plus jamais de la même façon, notamment parce que les différents intervenants ont appris. Ils ont appris individuellement, bien sûr, mais aussi collectivement, organisationnellement pourrait-on dire. Et c'est ce qui fait de l'événement un fait marquant, à un niveau moins facilement perceptible pour un observateur extérieur. C'est au fond cet apprentissage collectif que nous avons analysé et exposé, à la fois pour comprendre les problèmes qui se posent à la gestion de toute crise, de toute catastrophe, et à la fois pour permettre à toutes les personnes intéressées par le sujet d'en profiter. Car, si dans cette recherche l'accent a surtout été mis sur les gestionnaires de la crise, il n'en reste pas moins que c'est toute la population du Québec qui, par Saint-Basile, s'est sensibilisée davantage aux questions environnementales. Ce sont aussi les citoyens davantage touchés par la catastrophe, dans les trois municipalités, qui ont appris : ils ont appris à s'organiser, à prendre en main la gestion du risque dans leur communauté. Voilà sans doute pourquoi la recherche peut aussi être considérée comme instrument d'évaluation sociale de la technologie, a posteriori cependant. Ce qui laisse le souhait que la sensibilisation développée se perpétue avec suffisamment de force pour qu'on parvienne, en apprenant à faire à l'avance ce travail d'évaluation, à éviter d'autres « Saint-Basile. »

ANNEXES

ANNEXE A
L'ÉCHANTILLON ET LA MÉTHODOLOGIE

HISTORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

À l'origine, la recherche dont les résultats sont maintenant présentés vient d'une proposition faite à des représentants de Protection civile-Québec lors d'une conférence tenue à Ottawa sur la gestion de l'urgence, conférence organisée par Protection civile-Canada à Arnprior, Ontario. J'avais suggéré à ce moment d'entreprendre un post-mortem sur la gestion de crise à Saint-Basile, de façon à conserver les points forts et à améliorer les faiblesses que celle-ci avait présentées. De retour à Polytechnique le lendemain, je reçois un appel me disant que Protection civile, mais aussi le Comité de Protection civile provinciale (composé des sous-ministres ou leurs représentants) étaient intéressés par ce type de recherche. Très vite cependant, il est apparu que les échéanciers suggérés étaient quasi impossibles, pour une tâche d'une telle envergure: on était en effet fin septembre 1988 et le rapport était dû au plus tard début janvier, avec rapport d'étape début novembre. Dans la mesure où l'année académique était déjà entamée, le travail demandé supposait une aide professionnelle, en dehors des fonctionnements habituels de la recherche de type universitaire. Voilà pourquoi j'ai alors suggéré de faire appel à une firme spécialisée en entrevues, de façon à pouvoir rencontrer toutes les personnes qui ont participé à la gestion de l'urgence, à Saint-Basile. Une soixantaine d'entre elles étaient prévues, à ce moment, de façon fort approximative.

Les membres de mon équipe de recherche ont donc contacté différentes firmes de sondage, leur demandant de soumettre des devis relativement à soixante entrevues de type semi-directif, d'une durée approximative de deux heures et dactylographiées, incluant aussi la cassette d'enregistrement de l'entrevue. Il n'était pas question, au moment de ce premier contact par téléphone, de préciser l'objet de la recherche: tout au plus mentionnait-on que ces entrevues seraient réparties de façon à peu près égale entre Québec, Montréal et sa région (périmètre de quarante kilomètres environ). Plusieurs firmes n'ont pas paru comprendre ce qu'était ce type d'entrevues, d'autres n'ont pas donné de réponse rapide, ce qui en a laissé deux sur les rangs. Une offre de service a donc été soumise le 11 octobre 1988 au Bureau de la protection civile, incluant ces deux offres. La recherche proposait d'analyser: «les modalités de gestion de la catastrophe de Saint-Basile, de façon à en tirer les points forts, qu'il s'agira de conserver et les points faibles, auxquels il faudra remédier dans la planification des mesures d'urgence. Il s'agit donc de regarder les partages de responsabilités, leur mise en oeuvre, la coordination, la transmission d'information nécessaire à la prise de décision, etc.», et cela tant pour ce qui sera appelé le comité gouvernemental que pour le comité de coordination et les différents intervenants. La méthode employée était fondée sur:

- une analyse de l'information disponible (revue de presse, documentation, etc.), incluant une revue de littérature (laquelle avait déjà été entreprise dans le passé), destinée à rendre les recommandations plus pertinentes;
- des entrevues de type semi-directif, d'une durée approximative de deux heures, auprès des différents intervenants ou de toute autre personne susceptible d'apporter un éclairage significatif.

Cette offre a été acceptée par les membres du Comité de protection civile provinciale et commanditée par le Bureau de la Protection civile du Québec. Au total, on peut dire que la recherche a comporté deux grandes sections: la première est la réalisation d'entrevues auprès des dix membres du comité gouvernemental de crise, dont la synthèse a été présentée au Comité de protection civile provinciale le 4 novembre 1988, dans un rapport préliminaire non publié. En parallèle, l'autre section a consisté: premièrement, dans l'engagement et le «briefing» d'une firme de sondage pour réaliser une grande partie des entrevues, le reste étant sous la responsabilité de membres de l'équipe; deuxièmement, dans la mise en place des outils d'analyse, telle la construction rapide d'une grille d'entrevues[85] permettant de coordonner l'information; troisièmement, dans la constitution de l'échantillon global; quatrièmement, dans la réalisation des entrevues elles-mêmes et, enfin, dans l'analyse des données et la rédaction de ce rapport final, présenté le 13 janvier 1989.

L'ÉCHANTILLON

L'échantillon de départ a été fourni par Protection civile. Constitué des différents intervenants dans la crise, il a été discuté avec des membres de Protection civile qui ont piloté le dossier. L'équipe de recherche l'a ensuite complété à partir d'une revue de presse que nous avions déjà colligée, pour des fins pédagogiques. Par la suite M. Doré (de Protection civile) nous en fournira une autre, plus complète, de même que des données exactes sur le nombre d'évacués. Une lettre fut ensuite envoyée par M.G. Halley, directeur général de la Protection civile, aux différentes personnes composant la liste, lettre expliquant la recherche et l'importance d'obtenir leur participation. Il n'y eut pas de refus, si ce n'est le refus préliminaire d'Environnement-Canada (voir Introduction) et la non-réponse du député fédéral, pris à la fois dans une élection et dans des problèmes subséquents. Une personne de la municipalité de Saint-Bruno avait quitté son emploi et n'a pu être rejointe. Enfin, certaines personnes mentionnées sur la liste ont préféré que ce soit une autre personne, le plus souvent un subordonné, qui réponde à nos questions, cette personne ayant été impliquée plus directement. En parallèle de l'envoi de la lettre, la liste fut envoyée aux sous-ministres des ministères et organismes impliqués, ceux-ci ajoutant au besoin des noms qui auraient pu être oubliés. Par ailleurs, nous avons nous-mêmes ajouté à la liste originelle: le spé-

[85] *Cette grille a été rédigée à la hâte, pour permettre aux interviewers de couvrir la même information. À ce titre, il ne s'agit donc pas d'un questionnaire formel, pré-testé, qui aurait exigé beaucoup plus de temps pour être rodé de façon professionnelle.*

cialiste d'Hydro-Québec en BPC, le Dr Roy, des spécialistes des entreprises privées, des journalistes, les présidents des comités de citoyens. Toutes ces personnes, bien que non-gestionnaires de la crise, pouvaient néanmoins apporter un éclairage intéressant. De façon détaillée, l'échantillon se répartit comme suit :

TABLEAU 1 : LE NOMBRE DE REPONDANTS DE L ECHANTILLON PAR CATEGORIES ET PAR FONCTIONS

CATÉGORIES	FONCTIONS		
	POLITIQUES	ADMINISTRATIVES	AUTRES
■ MUNICIPALITÉS			
■ COMMISSIONS SCOLAIRES			
■ GOUV. PROVINCIAL			
MINISTRE			
DÉPUTÉ			
CHEF DE CABINET DU P.M.			
FONCTIONNAIRES			
– Agriculture			
– Communications			
– Environnement			
– Finances			
– Protection civile			
– Santé et Serv. sociaux			
– Sûreté du québec			
■ GOUV. FÉDÉRAL			
DÉPUTÉ			
FONCTIONNAIRES			
■ ENTREPRISES			
PRIVÉES			
PUBLIQUES			
■ JOURNALISTES			
TOTAL = 84			

[1] *Incluant le maire de Boucherville.*
[2] *Ministère (3); C.L.S.C. : Vallée des Patriotes (2) et des Seigneuries (1); D.S.C. : Charles-le-Moyne (3) et Honore-Mercier (1); Dr Nantel et Dr Carrier.*
[3] *Environnement, Protection civile, Défense nationale, Communications, Emploi et immigration.*
[4] *Sanivan, Éco-Recherche et Bell Canada.*
[5] *Hydro-Québec, qui a toutefois pris soin de préciser qu'il était là à titre d'expert en BPC, mais non comme représentant de l'entreprise.*
[6] *Radio-Canada et la Gazette (2 interviewés simultanément), cette dernière à cause de sa « découverte » du propriétaire.*

INTERVENANT: CARACTÉRISTIQUES

A IDENTIFICATION

Organisme ou service _____

Nombre d'années de services _____

Territoire desservi _____

Fonctions _____

_____

Niveau hiérarchique _____

Pré-requis/exigences/compétences du poste _____

_____

_____

B FORMATION

Formation en gestion de la catastrophe (par son organisation ou une autre) _____

_____

_____

Formation utile à St-Basile? _____

COMMUNICATIONS ET RESPONSABILITÉS LORS DE LA CRISE

PREMIÈRE INTERVENTION

1. Appris comment? (Nouvelles, téléphone, de vive voix, par pagette etc.) _____

_____

2. Par qui? _____

3. À quelle heure? _____

4. A fait quoi? (1. Les 12 premières heures 2. 5 premiers jours 3. le reste)

_____

_____

_____

_____

_____

_____

5. Qui le supervisait? son supérieur habituel ou un autre? _____

_____

6. Qui a-t-il supervisé (s'il y a lieu): quels intervenants et de quels organismes? _____

_____

7. Ses responsabilités? (1. Les 12 premières heures 2. 5 premiers jours 3. le reste) _____

_____

_____

_____

_____

_____

8. Occupé les mêmes fonctions tout au long des événements? _____

_____

9. Avait-il entière latitude vis-à-vis des décisions à prendre? _____

_____

_____

_____

_____

_____

Si oui, pour quel type de décision? _____

10. Fonctions « non habituelles », « pouvoirs extraordinaires », initiatives (confiscation, évacuation, etc.)
OUI ____ NON ____

Si oui, à quel sujet? _____

Pris comment? _____

Pourquoi? _____

Résultats? _____

11. Est-il intervenu tout au long des 18 jours? _____

12. Horaire de travail, stress etc. _____

13. Supports techniques, matériel utilisé, budgets, locaux, transport, documents utilisés: (plans, cartes topographiques, photos, manuels, journal tenu, etc.) _____

C EXPÉRIENCE ANTÉRIEURE

Confronté à une situation de crise dans le passé. OUI ____ NON ____

À quel titre et dans quelles circonstances? _____

Similitudes de St-Basile avec cette expérience antérieure? _____

Différences de St-Basile avec cette expérience? _____

ÉVALUATION GLOBALE

Ce qui a bien marché. _____

Ce qui doit être amélioré. _____

Le moment le plus « important » de la crise? _____

Sa collaboration la plus efficace? Avec qui? Pourquoi? _____

Sa collaboration la moins efficace? Avec qui? Pourquoi? _____

Les problèmes relevés? _____

Si on a employé efficacement ses compétences? OUI ____ NON ____ pourquoi? ____

14. Relations avec qui?

ORGANISMES: NOMS	SUJET	RÉSULTATS	FACILITÉS	DIFFICULTÉS
1. comité gouvernemental de décision				
2. comité municipal de coordination				
3. politiciens municipaux				
4. politiciens provinciaux				
5. politiciens fédéraux				
6. fonctionnaires municipaux				
7. fonctionnaires provinciaux				
8. fonctionnaires fédéraux				
9. population/comité de citoyens				
10. médias				
11. experts/santé				
12. experts/environnement				
13. autres: policiers/ pompiers/ bénévoles/ autres etc.				

ANNEXE B

FIGURE 2. LES ACTIVITES DE GESTION DE CATASTROPHE

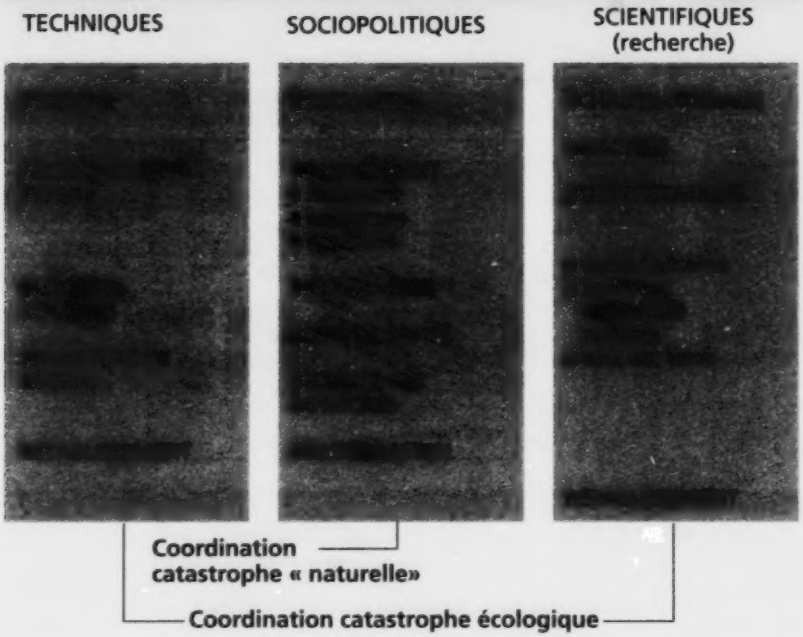
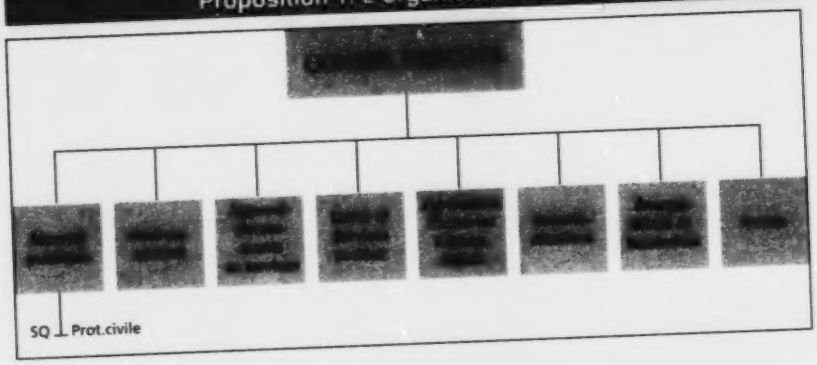
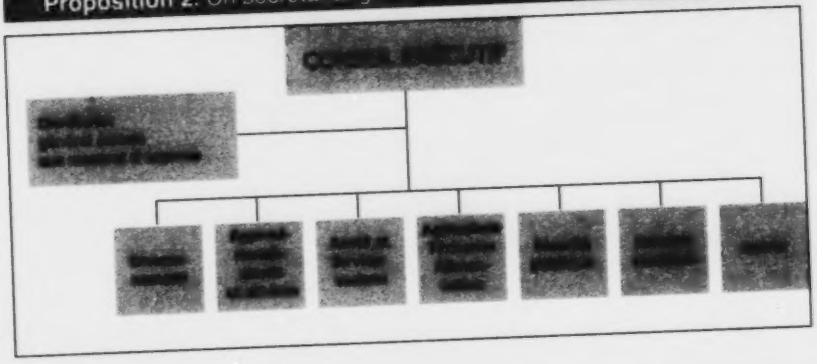


FIGURE 4 LES PROPOSITIONS D'ORGANISATION

Proposition 1. L'organisme directeur



Proposition 2. Un secrétariat general associé aux mesures d'urgence



Proposition 3. Un office des mesures d'urgence (incluant protection civile)

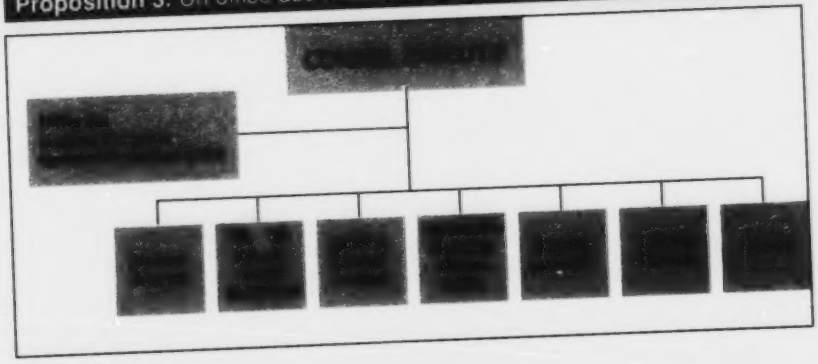
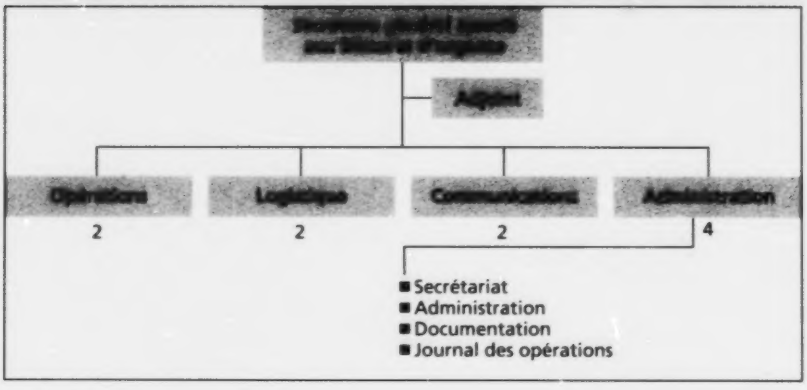


TABLEAU 3 LES FORCES ET LES FAIBLESSES POUR LES CATEGORIES DE GESTION DE CRISE

CATÉGORIES	FONCTIONS			
	FORCES		FAIBLESSES	
	N	%	N	%
■ ORGANISATION				
■ LOGISTIQUE				
■ COMMUNICATIONS				
■ CULTURE				
TOTAL				



La gestion de

CATASTROPHE

Le cas d'un incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand

23 août 1988: un incendie se déclare dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand. En plus de sensibiliser le Québec aux implications du risque technologique majeur, cet accident constitue une source d'enseignements précieux pour l'apprentissage de la gestion de crises. C'est dans cette perspective que le présent rapport fut élaboré. Il a voulu analyser les modalités de gestion de la catastrophe de Saint-Basile-le-Grand, de façon à en tirer les points forts à conserver, et les points faibles auxquels il faudrait remédier dans la planification des mesures d'urgence que réalisent les États modernes.

Après avoir rappelé l'événement, cette recherche propose une réflexion sur la notion de crise en général pour en arriver à l'analyse proprement dite de la gestion de la crise à Saint-Basile-le-Grand: l'organisation, la communication, la logistique et la culture.

Le dernier chapitre fournit, pour sa part, un aperçu des points forts et des points faibles, tels qu'exprimés par les nombreux intervenants, de même que l'exposé des contingences situationnelles, c'est-à-dire des raisons qui font qu'à Saint-Basile-le-Grand, «on a été chanceux».

La gestion de catastrophe est à la fois un outil de réflexion et de préparation pour l'avenir.

ISBN 2-551-14148-6

9 782551 141487 90000

Imprimé au Québec, Canada

Ministère de la Sécurité publique